



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

VIVIANE BARBOSA PEREZ AGUIAR

**BUROCRATISMO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA:  
PERCEPÇÕES DE GESTORES ESCOLARES DA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE LONDRINA-PR**

---

Londrina  
2025



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

**CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES**  
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**



---

Londrina  
2025

VIVIANE BARBOSA PEREZ AGUIAR

**BUROCRATISMO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA:  
PERCEPÇÕES DE GESTORES ESCOLARES DA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE LONDRINA-PR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina – UEL, como requisito para a obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria José Ferreira Ruiz

Londrina  
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

A282b Aguiar, Viviane Barbosa Perez.  
Burocratismo gerencial na Educação Pública : percepções de gestores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina-PR / Viviane Barbosa Perez Aguiar. - Londrina, 2025.  
207 f.

Orientador: Maria José Ferreira Ruiz.  
Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2025.  
Inclui bibliografia.

1. Educação - Tese. 2. Burocracia - Tese. 3. Gerencialismo - Tese. 4. Gestão escolar - Tese. I. Ruiz, Maria José Ferreira. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU 37

VIVIANE BARBOSA PEREZ AGUIAR

**BUROCRATISMO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO PÚBLICA:  
PERCEPÇÕES DE GESTORES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL  
DE ENSINO DE LONDRINA-PR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Educação da Universidade Estadual de Londrina  
– UEL, como requisito para a obtenção do título de  
Doutor.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria José Ferreira Ruiz  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliane Cleide da Silva Czernisz  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Silene Ferreira Barros  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marisa Noda  
Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP

---

Prof. Dr. Elton Luiz Nardi  
Universidade do Oeste de Santa Catarina - Unoesc

Londrina, 28 de fevereiro de 2025.

**A Deus**

A Ele toda honra e toda glória! Na Sua infinita bondade, me concedeu a bênção de chegar até aqui!

**A Marcos, meu esposo**

Pelo companheirismo diário, pela parceria e por compreender as ausências.

**Aos meus pais, Armando Oliver Peres e Darcy Barbosa Perez (*in memoriam*)**

Se estivessem aqui me abraçariam. O abraço ficará para o dia do reencontro.

**Aos meus irmãos João, Vanessa e Júlio Cesar**

Por estarem sempre comigo, por tantos bons momentos juntos!

**Aos meus sobrinhos**

Amanda, Anna Júlia, Pedro Luís, João Pedro e Rodolfo, que me inspiram todos os dias!

## **AGRADECIMENTOS**

### **A minha orientadora Dr.<sup>a</sup> Maria José Ferreira Ruiz**

Pelas aprendizagens que me proporcionou, pela generosidade, disponibilidade e convivência ao longo dos anos. Pela grandeza intelectual e humana. As palavras são insuficientes para expressar minha gratidão.

### **À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliane Cleide da Silva Czernisz**

Pelas valiosas contribuições desde a banca do Mestrado. Agradeço pela ternura e sobriedade ao instigar, pela simplicidade e ética ao ensinar.

### **À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Silene Ferreira Barros, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marisa Noda e ao Prof. Dr. Elton Luiz Nardi**

Pela generosidade em aceitarem participar da banca examinadora. Sobretudo, pelo debate provocativo, pelos pareceres de qualificação minunciosamente elaborados, pelo rigor das análises, pelas valiosas contribuições com a pesquisa.

### **Ao Prof. Ariovaldo de Oliveira Santos**

Pelas significativas contribuições teóricas que auxiliaram no aprofundamento da análise e na abordagem crítica do tema.

### **Aos amigos Kátia Silva Bufalo, Camila Aparecida Pio, Gláucia Botan Rufato e Edwylson de Lima Marinheiro**

Pela amizade construída. Pelos diálogos e aprendizagens instigantes.

### **Aos amigos da Secretaria Municipal de Educação**

Agradeço o apoio em todos os momentos e por acreditarem em meu trabalho, especialmente: Maria Tereza Paschoal de Moraes, Mariangela de Sousa Prata Bianchini, Claudia Elizabete Gonçalves e Gonçalves, Viviane Aparecida Bento, Nilda Bandeira, Eliane Aparecida Candoti, Regina Aparecida de Oliveira e Rosemeire Ferreira Lopes Pereira.

### **Aos amigos da Escola Municipal Roberto Alves Lima Júnior**

Nesta escola encerro essa etapa acadêmica de estudos! Sou grata pela oportunidade de vivenciar novamente a gestão escolar e ressignificar o sentido da pesquisa.

### **À minha Família**

Que vivenciou comigo as dificuldades e alegrias inerentes ao processo de pesquisa. Por acreditar em mim desde o começo.

### **À Universidade Estadual de Londrina – UEL**

Minha eterna gratidão. Nela conclui Graduação, Mestrado e Doutorado. Que um dia ela receba todos os alunos da escola pública.

### **À Escola Pública**

Que me recebeu aos 7 anos de idade – menina cheia de vontade de aprender – e nunca deixou de me acolher. Dedico a ela este trabalho.

Desconfiai do mais trivial,  
na aparência singelo.  
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.  
Suplicamos expressamente:  
não aceiteis o que é de hábito  
como coisa natural.  
Pois em tempo de desordem sangrenta,  
de confusão organizada,  
de arbitrariedade consciente,  
de humanidade desumanizada,  
nada deve parecer natural.  
Nada deve parecer impossível de mudar.

**Bertolt Brecht**

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez. **Burocratismo gerencial na Educação Pública: percepções de gestores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina-PR.** 2025. 207 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2025.

## RESUMO

Esta pesquisa vincula-se aos estudos do Grupo de Pesquisa Estado, Políticas Públicas e Gestão da Educação, da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Como problema central, busca responder à questão: Que implicações do burocratismo gerencial se revelam em concepções e práticas de diretores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina, reeleitos em 2017, e qual possível alternativa para o enfrentamento e resistência ao modelo de gestão gerencialista no contexto da educação londrinense? A partir desta problemática, a pesquisa tem como objetivo geral investigar concepções e práticas gestoras de diretores escolares da Rede Municipal de Ensino de modo a auscultar implicações do burocratismo gerencial, em termos de resignificação da escola e do trabalho dos gestores escolares. Os objetivos específicos são: I. Investigar a evolução da burocracia na administração pública brasileira, como elemento mediador entre o Estado e o capital; II Discutir o gerencialismo e a ascensão do burocratismo digital na educação; III. Analisar a expressão do gerencialismo burocrático na gestão escolar, a partir de referenciais da gestão democrática; IV Apreender as concepções e práticas gestoras de diretores escolares em tempos de burocratismo gerencial. O estudo discute a burocracia como categoria histórica, entendendo-a como fenômeno social que não se descola da estrutura material, por isso é analisada como síntese das relações estabelecidas em determinadas conjunturas econômicas e sociais. A partir disso, a pesquisa versa sobre a constituição histórica da burocracia na sociedade capitalista, culminando no desenvolvimento do burocratismo gerencial que se evidencia nas escolas brasileiras, e mais especificamente, nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina. O estudo aprofundou discussões sobre a evolução da burocracia na administração pública brasileira, a ascensão do burocratismo digital na educação e a expressão do gerencialismo na gestão escolar, com ênfase nas políticas governamentais desenvolvidas no Paraná e Londrina, a partir de referências de gestão democrática. Parte-se do pressuposto de que o gerencialismo desenvolvido no Brasil, mais fortemente a partir dos anos 1990, desencadeou mudanças nas formas burocráticas de gestão das escolas, encobrendo com “um véu da modernização” a essência de controle e dominação, historicamente preservadas. A pesquisa recorreu ao Método do Materialismo Histórico Dialético, especialmente, às categorias da totalidade, contradição, mediação, conteúdo-forma, realidade-possibilidade. Também se apoiou nos procedimentos de pesquisa bibliográfica, análise documental e aplicação de questionário, tendo a participação de 58 gestores da Rede Municipal de Ensino de Londrina. O estudo identificou que o gerencialismo, entendido como novo padrão de modernização da administração estatal, agudizou a forma burocrática na escola, modificando sua aparência, uma vez que o Estado se municiou de plataformas e sistemas informatizados para o controle do trabalho escolar, afetando a organização e gestão das escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina. Como implicações do gerencialismo, identifica-se nas concepções e práticas gestoras, a reprodução de um modo de pensar e agir alinhado ao mundo empresarial, marcando uma interface mais pragmática da função. A partir das respostas dos gestores, observa-se o desenvolvimento de um perfil de gestor que incorporou, em suas concepções e

práticas, o vocabulário e os ideais da cultura empresarial, revelando o burocratismo gerencial presente no cotidiano da escola. Verifica-se, nas concepções e práticas gestoras, a naturalização dos padrões empresariais dentro da escola como resultante do processo de alienação provocado pelo gerencialismo, ideologia que “educa” a serviço do capital. Partindo delas, entende-se como possível alternativa para o enfrentamento e resistência ao gerencialismo - que acentuou a burocracia dentro das escolas municipais de Londrina – o redimensionamento do campo da formação de gestores escolares, a fim de construir uma nova forma de pensar e agir dentro da escola, coerente com sua finalidade sociopolítica.

**Palavras-chave:** Educação, Burocracia, Gerencialismo, Gestão escolar, Modernização do Estado, Plataformização da Educação.

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez. **Managerial bureaucratism in Public Education: perceptions of school administrators in the Londrina-PR Municipal Education Network.** 2025. 207 f. Thesis (Doctorate in Education) - State University of Londrina, Londrina, 2025.

## **ABSTRACT**

This study is associated with the Research Group on State, Public Policies, and Educational Management at the State University of Londrina (UEL). The central research question addresses the following: What implications of managerial bureaucratism are reflected in the conceptions and practices of school principals re-elected in 2017 within the Municipal Education Network of Londrina, and what possible alternatives exist for confronting and resisting the managerialist management model in the context of education in Londrina? Based on this issue, the general objective of the research is to investigate the managerial conceptions and practices of school principals within the Municipal Education Network, to examine the implications of managerial bureaucratism in terms of the redefinition of the school and the work of school administrators. The specific objectives of this research are as follows: I. To investigate the evolution of bureaucracy in Brazilian public administration as a mediating element between the State and capital; II. To discuss managerialism and the rise of digital bureaucratism in education; III. To analyse the expression of bureaucratic managerialism in school management, based on the theoretical framework of democratic management; IV. To understand the managerial conceptions and practices of school principals in times of managerial bureaucratism. The study discusses bureaucracy as a historical category, understanding it as a social phenomenon intrinsically linked to material structures, and therefore analyses it as a synthesis of the relationships established within specific economic and social contexts. From this standpoint, the research addresses the historical constitution of bureaucracy within capitalist society, culminating in the development of managerial bureaucratism as manifested in Brazilian schools, and more specifically, in the schools of the Municipal Education Network of Londrina. The study delves into discussions on the evolution of bureaucracy in Brazilian public administration, the rise of digital bureaucratism in education, and the expression of managerialism in school management, with emphasis on government policies implemented in Paraná and Londrina, drawing on frameworks of democratic management. The research is grounded in the premise that managerialism, which gained strength in Brazil from the 1990s onward, has triggered changes in the bureaucratic forms of school management, concealing the essence of control and domination – historically maintained – beneath a “veil of modernization”. The research employed the Historical-Dialectical Materialism method, particularly drawing on the categories of totality, contradiction, mediation, content-form, and reality-possibility. It also relied on bibliographic research, document analysis, and the application of questionnaires, engaging 58 administrators from the Municipal Education Network of Londrina. The study found that managerialism – understood as a new model of modernization of state administration – has intensified the bureaucratic character of schools, altering its appearance. This transformation occurred as the State equipped itself with digital platforms and computerized systems to control schoolwork, thereby affecting the organization and management of schools within Londrina’s Municipal Education Network. As implications of managerialism, one can identify in managerial conceptions and practices the reproduction of a way of thinking and acting aligned with the

corporate world, reflecting a more pragmatic approach to the role. Based on the responses of the school administrators, a managerial profile has taken shape – one that adopts the language and ideals of corporate culture, exposing the presence of managerial bureaucratism in the everyday operations of schools. These conceptions and practices suggest that corporate standards have become normalized within the school environment, a result of the alienation fostered by managerialism, an ideology that ultimately serves the interests of capital. Considering these findings, a potential path for confronting and resisting managerialism – particularly its bureaucratic intensification in Londrina’s municipal schools – lies in rethinking and reshaping the training of school administrators. The goal is to promote a new way of thinking and acting in schools, one that is consistent with their broader sociopolitical mission.

**Keywords:** Education, Bureaucracy, Managerialism, School Management, State Modernization, Platformization of Education.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Mapeamento da literatura encontrada – BDTD / Portal da Capes / SciELO e outros .....	34
<b>Quadro 2</b> – Tendências da política econômica governamental brasileira - 1930/1970 .....	69
<b>Quadro 3</b> – Sistemas Informatizados do MEC.....	116
<b>Quadro 4</b> – Reestruturação administração da política educacional londrinense.....	136

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APM	Associação de Pais e Mestres
BDTD	Biblioteca Nacional de Teses e Dissertações
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BF	Boletim de Frequência
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
D.E.P.A.S.	Departamento de Educação Pública e Assistência Social
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEG	Índice de Eficiência Gerencial
IPPUL	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
JOM	Jornal Oficial do Município
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MEL	Museu Escolar de Londrina
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
OSPB	Organização Social e Política Brasileira

PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PME	Plano Municipal de Educação de Londrina
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
SAE	Sistema de Administração da Educação
SAEP	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SERE	Sistema Estadual de Registro Escolar
SETE	Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar
SGB	Sistema de Gestão de Bolsas
SGI	Sistema de Gerenciamento de Informações
SIFE	Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola
SIGARP	Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos de Alimentação Escolar
SIGEF	Sistema Integrado de Gestão Financeira
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SIMAD	Sistema de Controle de Material Didático
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SISFIES	Sistema Informacional do Fies
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1	PROBLEMÁTICA DO ESTUDO .....	20
1.2	MÉTODO DE PESQUISA.....	25
1.3	PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	30
1.3.1	LEVANTAMENTO DE TESES E DISSERTAÇÕES.....	33
1.4	ESTRUTURA DO ESTUDO .....	39
<b>2</b>	<b>BUROCRACIA COMO ESTRUTURA MEDIADORA ENTRE A EDUCAÇÃO PÚBLICA E O CAPITAL .....</b>	<b>41</b>
2.1	O ESTADO MODERNO E SUAS INSTITUIÇÕES BUROCRÁTICAS .....	44
2.2	O ESTADO E A BUROCRACIA SOB A LEITURA DE MARX: ELEMENTOS PARA SE PENSAR A ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA ATUAL.....	47
2.2.1	REFLEXÕES SOBRE A BUROCRACIA A PARTIR DO TEXTO “GLOSAS CRÍTICAS AO ARTIGO ‘O REI DA PRÚSSIA E A REFORMA SOCIAL. DE UM PRUSSIANO’” .....	49
2.3	O ESTADO E A BUROCRACIA SOB A LEITURA DE GRAMSCI: ELEMENTOS PARA SE PENSAR A ESCOLA PÚBLICA COMO ESPAÇO CONTRA HEGEMÔNICO.....	54
2.3.1	REFLEXÕES SOBRE A BUROCRACIA A PARTIR DE NOTAS DE GRAMSCI.....	58
2.4	A GÊNESE DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA: ENTRE A BUROCRACIA E O CAPITAL .....	62
<b>3</b>	<b>A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA BUROCRACIA NO BRASIL NOS SÉCULOS XX E XXI E OS MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR PREDOMINANTES .....</b>	<b>67</b>
3.1	DOS ANOS 1930 AO GOVERNO CIVIL-MILITAR DE REGIME POLÍTICO AUTORITÁRIO: CONTINUIDADE HISTÓRICA DA TENDÊNCIA AO ESTADO TECNOBUROCRÁTICO.....	68
3.1.1	FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA TECNOCRACIA BRASILEIRA.....	71
3.1.2	O GOLPE MILITAR E O ESTADO TECNOBUROCRÁTICO .....	74
3.1.3	A EDUCAÇÃO E O MODELO DE GESTÃO BUROCRÁTICA OU TECNOBUROCRÁTICA ..	79
3.2	A REDEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE E A TENDÊNCIA AO ESTADO DEMOCRÁTICO.....	85
3.2.1	A EDUCAÇÃO E O MODELO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA .....	88
3.3	NEOLIBERALISMO DOS ANOS 1990 E A TENDÊNCIA AO ESTADO GERENCIAL BUROCRÁTICO .....	95

3.3.1	O GERENCIALISMO À BRASILEIRA .....	100
3.3.2	A EDUCAÇÃO E O MODELO DE GESTÃO GERENCIAL .....	108
3.3.3	TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICs) E O BUROCRATISMO GERENCIAL NA GESTÃO ESCOLAR .....	114
<b>4</b>	<b>SISTEMA DE ENSINO E ESPAÇO ESCOLAR COMO ESTRUTURAS BUROCRÁTICAS: O CASO DE LONDRINA E A TRANSIÇÃO PARA A BUROCRACIA DIGITAL .....</b>	<b>122</b>
4.1	A PRODUÇÃO DO BUROCRATISMO GERENCIAL NAS ESCOLAS DO PARANÁ .....	123
4.2	A ESTRUTURAÇÃO HISTÓRICA DO BUROCRATISMO GERENCIAL NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE LONDRINA .....	129
4.2.1	D.E.P.A.S.: GERENCIAMENTO E NORMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ESCOLARES EM LONDRINA E A “BUROCRACIA DO PAPEL” .....	131
4.2.2	SISTEMAS INFORMATIZADOS NA EDUCAÇÃO LONDRINENSE: O VÉU DE MODERNIZAÇÃO QUE ENCOBRE A NOVA BUROCRACIA .....	140
4.3	CONCEPÇÕES E PRÁTICAS DE GESTORES ESCOLARES: IMPLICAÇÕES DO BUROCRATISMO GERENCIAL NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE LONDRINA .....	144
4.3.1	Os ACHADOS DA PESQUISA: ENTRE CERTEZAS E DESCONFIANÇAS.....	146
4.3.1.1	Eixo de Análise: Dimensão racional-legal.....	147
4.3.1.2	Eixo de Análise: Dimensão Informacional .....	159
4.3.1.3	Eixo de Análise: Dimensão de Controle e Monitoramento.....	164
4.3.1.4	Eixo de Análise: Percepções sobre a gestão e o papel dos gestores escolares em tempos de gerencialismo .....	170
4.3.2	EM TEMPOS OBSCUROS É POSSÍVEL DESVELAR UMA AURORA? .....	174
	<b>CONSIDERAÇÕES (NÃO FINAIS) .....</b>	<b>178</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>184</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>196</b>
	ANEXO 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) .....	197
	ANEXO 2 – Parecer Consubstanciado do CEP .....	201
	ANEXO 3 – Ofício nº 1723/2022 – GEF/AP/SME .....	207

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se propõe a estudar o fenômeno da burocracia na gestão escolar e os seus impactos na organização e exercício da função, a partir de concepções e práticas de gestores da Rede Municipal de Ensino de Londrina.

Abordar este tema tem um grande sentido, pois se entrelaça às minhas experiências profissionais e pessoais, essenciais na construção da minha identidade e trajetória funcional. Como pesquisadora e profissional da educação, minha jornada se desenvolveu por meio de uma variedade de papéis e responsabilidades ao longo dos anos. Ingressei na Rede Municipal no ano de 2000, no qual assumi o primeiro vínculo empregatício como servidora municipal e, em 2003, o segundo vínculo, totalizando 40 horas semanais de jornada de trabalho. Ao longo dos anos, atuei em diversas funções dentro da escola e na Secretaria Municipal de Educação. Na escola exerci as funções de professora da Educação Infantil e do Ensino Fundamental I, auxiliar de supervisão pedagógica e gestora escolar. Na Secretaria Municipal de Educação exerci as funções de gerente do Ensino Fundamental (2013 a 2016) e gerente de Formação Continuada (de 2017 até abril de 2024). Atualmente, atuo como gestora da Escola Municipal Roberto Alves Lima Júnior<sup>1</sup>.

Cada experiência foi fundamental para minha formação e desenvolvimento profissional, pois todas as vivências no universo da escola e da Secretaria de Educação me favoreceram na condição de pesquisadora. Neste transcurso, o tema da gestão escolar se tornou o principal centro de interesse para estudo, culminando na definição do meu objeto de pesquisa do mestrado e do doutorado.

Em 2013, recebi o convite para assumir a Gerência de Ensino Fundamental na Secretaria Municipal de Educação, e em 2017, o setor passou por uma reestruturação, sendo dividido em duas frentes – Gerência do Ensino Fundamental e Gerência de Formação Continuada –, tendo assumido a segunda na ocasião. De tal forma, as experiências em âmbito de administração educacional permitiram novas sínteses sobre a gestão escolar.

Estar na Secretaria de Educação me causou certos desconfortos,

---

<sup>1</sup> Enquanto produzia esta tese, optei por retornar para a escola, decisão que desencadeou o convite para assumir a gestão da Escola Municipal Roberto Alves Lima Júnior, instituição que passaria por um processo de intervenção da SME. Em 29 de abril de 2024, dei início a uma nova fase profissional, atuando como gestora da referida unidade escolar.

especialmente pela tendência em associar o servidor ao partido político vigente. Apesar dos percalços, tenho clareza da importância do trabalho realizado por esse órgão municipal e, especialmente, pelos colegas que se dedicam diariamente às suas demandas em prol de melhorar a educação dos alunos londrinenses.

Considerada a sua importância, faz-se relevante ressaltar que não é na Secretaria que a essência da educação acontece. É na escola, lugar em que as crianças se reúnem para aprender, o lugar onde se efetiva o direito à educação. Entretanto, a educação escolar não acontece espontaneamente, é orientada e moldada pelas políticas educacionais formuladas nas instâncias governamentais. A execução da política educacional é responsabilidade dos órgãos executivos dos sistemas, geralmente representados pelas secretarias de educação. Essas instituições desempenham papéis cruciais no planejamento, gestão e implementação de políticas educacionais, sempre em conformidade com as normas estabelecidas pelos órgãos normativos. À luz dessas diretrizes, as Secretarias de Educação atuam como instituições burocráticas, servindo como o “braço operacional” do Estado na promoção e execução das políticas educacionais.

Deste modo, são espaços de contradições e disputas, de discursos conservadores e progressistas, lugar político e da política. Não tenho dúvidas de que este – também – é um lugar de grandes possibilidades, pois é neste espaço que a educação é planejada, formulada. Contudo, Arretche (2001) assevera que nem sempre a política é implementada em sua forma original, pois os implementadores são guiados por suas próprias referências. A educação pública também é um espaço de antagonismos, questionamentos, lutas e resistências às políticas educacionais oficiais, e, conforme afirma Laval (2004, p. 17), “um campo de forças, um afrontamento de grupos e de interesses, uma luta contínua de representações e de lógicas”.

Por um lado, a experiência no contexto da gestão educacional é crucial para aprofundar a pesquisa; por outro, minha posição como gestora de uma escola municipal estabeleceu uma conexão afetiva com o domínio das políticas e da gestão escolar. Durante o período de 2008 a 2013, exerci o cargo de gestora da Escola Municipal Maria Cândida Peixoto Salles, situada no Jardim Santa Fé, em Londrina, Paraná. Essa vivência despertou em mim um profundo interesse pela área da gestão escolar. A necessidade de compreender meu papel nesse contexto impulsionou-me a buscar estudos mais sistemáticos e um aprofundamento teórico na universidade.

A partir dos estudos, adquiri uma base teórica que me permitiu fazer uma

leitura mais crítica em relação ao gerencialismo que se infiltrou na escola, bem como ao seu radicalismo, que tendia a ser obstáculo para o exercício de uma gestão escolar centrada na aprendizagem e na participação social. Esse percurso profissional fortaleceu minha determinação em prosseguir com minha jornada de pesquisa.

A partir da minha vivência prática em diversos contextos e das oportunidades de estudo e aprofundamento teórico que tive ao longo da minha carreira, as ações que desenvolvi na área da gestão transcenderam à mera replicação de um pensamento empírico limitado à observação e descrição da realidade. A integração entre o pensamento e a ação conduziu à práxis, uma síntese entre o concreto e o abstrato, entre a prática e a teoria. A práxis implica na compreensão profunda e na apreensão dos elementos da realidade para a intervenção significativa. Saviani (2013a, p. 91) explica essa relação na passagem que segue:

Quando entendemos que a prática será tanto mais coerente e consistente, será tanto mais qualitativa, será tanto mais desenvolvida quanto mais consistente e desenvolvida a teoria que a embasa, e que uma prática será transformada à medida que exista uma elaboração teórica que justifique a necessidade da sua transformação e que proponha as formas da transformação, estamos pensando a prática a partir da teoria.

Explicita ainda o autor que nenhuma realidade poderá ser alterada sem a intervenção de uma elaboração teórica que permita compreender e propor os meios para sua transformação. A prática só pode ser pensada se mediada por uma base teórica, que fornece os elementos para identificar problemas, analisar contextos e propor soluções viáveis capazes de promover mudanças significativas. A articulação entre a teoria apreendida nos espaços formativos e a prática vivenciada no cotidiano da escola oferece elementos para uma leitura mais crítica do contexto, e dialeticamente, a apreensão das contradições existentes no interior da escola. A articulação entre as duas dimensões – teoria e prática – à luz de um referencial materialista da história, possibilitou a apreensão de determinadas tendências no campo da educação, sobretudo, da predominância de políticas neoliberais.

Como desdobramento dessas políticas, nos últimos anos, a escola foi se descaracterizando de sua finalidade sociopolítica e assumindo novos papéis. Alguns aspectos merecem atenção:

- I. Predomínio da lógica de mercado, que redimensionou o trabalho pedagógico e a gestão escolar. A escola tornou-se um protótipo de empresa (os princípios adotados na iniciativa privada foram transpostos para a escola: produtividade, eficácia, eficiência, inovação, resultados e outros). Sua finalidade atende ao mercado, ao capital;
- II. Excessiva burocratização das funções no interior da escola como forma racionalizada de demarcar/controlar ações e assegurar resultados – a base tecnológica alterou sua forma;
- III. Gestão escolar, exacerbadamente, focada em testes e avaliações (resultados), centralizando a preocupação com as performances e reduzindo as discussões sobre os processos de aprendizagem dos alunos. Prevalece uma “noção efficientista da educação”<sup>2</sup>;
- IV. Responsabilização da gestão escolar e de seus profissionais pelos resultados obtidos, desconsiderando as condições concretas e as características socioeconômicas dos alunos;
- V. Alargamento da função social da escola com inserção de novas atribuições (confluência de ações com a assistência social, saúde, ministério público e outras esferas)<sup>3</sup>, conduzindo a uma complexificação da função da escola e da gestão escolar dada às novas exigências sociais;
- VI. Forte tendência à padronização dos processos e procedimentos escolares, com pouca referência às questões específicas e peculiares dos contextos locais;
- VII. Participação social e processos de decisão dificultados em decorrência da falta de consciência da comunidade escolar, da ausência de espaços coletivos de discussão/participação, ou ainda, da proliferação de “falsos” espaços de participação (com rigidez tecnológica e decisões automatizadas); e
- VIII. Forte pressão sobre as secretarias de educação e escolas para o alcance

---

<sup>2</sup> Termo utilizado pelas pesquisadoras Fillipi, Czernisz e Perrude (2020) ao se referirem às políticas para a Educação Básica implementadas a partir dos anos 1990.

<sup>3</sup> A pretensão não é demonstrar uma atitude reacionária às novas funções da escola. Gilberto Luiz Alves discute em seu livro, intitulado “A Produção da Escola Pública Contemporânea” (2001), o movimento da escola pública no interior da sociedade capitalista e as novas funções incorporadas no seu dia a dia. Concordamos quando propõe a superação da organização do trabalho didático, para ele ainda manufatureiro, e o surgimento de uma instituição de tempo integral preparada para as novas necessidades sociais.

das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Esses são alguns dos efeitos do Neoliberalismo na educação pública brasileira, que como projeto ideológico atualiza seus princípios a fim de melhor lidar com as novas exigências que surgem ao longo das décadas. Trata-se, pois, de uma matriz teórico-ideológica em permanente processo de atualização, por isso seu estado é sempre provisório.

A partir disso, é urgente a elaboração, nos campos teórico e prático, de uma pauta que indague e organize novas estratégias de combate à lógica de mercado como instância central de organização da escola.

### 1.1 PROBLEMÁTICA DO ESTUDO

A infiltração acirrada do gerencialismo nas atividades da administração pública provocou transformações na forma de organizar e administrar a escola, que passaram a aspirar à modernização e inovação, princípios advindos da esfera empresarial. Neste contexto, a introdução de técnicas gerenciais e modernas representou também a inserção de aparatos tecnológicos nas atividades administrativas do Estado. Essa propositura disseminada em 1995 pela Reforma Administrativa do Estado promovida no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998/1999-2002), modificou a organização das instituições educativas e os processos de gestão escolar. Os desdobramentos do modelo de gestão gerencialista alargaram o campo dos problemas a serem enfrentados, trazendo novas dificuldades e desafios para gestores e professores das escolas públicas. Dentre as diversas implicações do gerencialismo no setor administrativo, ressalta-se o processo de digitalização da educação iniciado já há algumas décadas, fenômeno que tem provocado o burocratismo excessivo na organização e gestão das escolas.

Esse processo de digitalização da educação manifesta-se sob formas diversas: a expansão da educação a distância, a utilização de plataformas de aprendizagem, programas informatizados, plataformas eletrônicas de diversos tipos e outros mecanismos que vem inserindo a educação no mundo digital (Lima, 2021b). Trata-se, pois, da quarta Revolução Industrial que está em curso e afeta todos os campos sociais, como o uso da

[...] inteligência artificial e da robótica, do 5G, da computação em nuvem, da internet das coisas, entre outras maravilhas tecnológicas, mudarão, e já estão a mudar, as instituições e as relações sociais, as organizações e os modos de governança, o exercício do poder e, certamente, as organizações educativas. (Lima, 2021b, p. 2).

Não temos dúvidas acerca dos benefícios que a revolução digital tem provocado nos campos das ciências, contudo, não se pode ignorar que o negócio digital se insere em um novo tipo de indústria, capaz de “produzir bens e serviços com alto valor acrescentado, de transformar organizações e processos produtivos e de constituir um mercado em ascensão com impactos em todos os outros mercados” (Lima, 2021b, p. 3).

Deste modo, a análise do desenvolvimento da cultura digital não está apartada das transformações do Modo de Produção Capitalista. Segundo Pessanha (2023), essa etapa de desenvolvimento capitalista é denominada de Plataformismo ou Capitalismo de Plataformas, sendo essas plataformas “infraestruturas de intermediação” que atendem a diferentes setores e/ou grupos econômicos e foram se tornando “potentes ferramenta de exploração” (Pessanha, 2023, p. 1).

Este processo de plataformização e digitalização da educação sob o domínio neoliberal amplia o controle do mercado sobre todas as esferas da sociedade. A Nova Gestão Pública (NGP), influenciada pelo universo digital contemporâneo, associou o fenômeno da desburocratização à informatização da administração, entendida como “instrumento crucial para uma gestão pública que fosse capaz de medir, avaliar, executar orçamentos e gerir, em rede e de forma centralizada, a informação necessária à tomada de decisões estratégicas” (Lima, 2021b, p. 6).

A NGP trouxe para o setor público práticas inspiradas em modelos de eficiência, racionalidade e otimização de recursos específicos das organizações privadas, considerando pelo ideário neoliberal como referências de gestão. Nesse contexto, a NGP promoveu a adaptação dessas práticas para a administração pública, tendo em vista que o Estado desburocratizado foi frequentemente associado a um Estado informatizado. As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) assumem um papel central na gestão dos serviços públicos, especialmente nas instituições educacionais, transformando-se em ferramentas de controle e vigilância.

Percebe-se, portanto, que o uso disseminado de plataformas e dispositivos digitais no ambiente escolar intensificou as tendências burocráticas tanto no trabalho docente quanto na gestão escolar, promovendo um modelo de gestão fortemente

vinculado a rotinas eletrônicas (Lima, 2021b). Essa urgência na implementação das TICs no contexto educacional foi ampliada pela pandemia de Covid-19, nos anos de 2020 e 2021, uma conjuntura que gerou novas demandas sociais e acelerou o processo de informatização da educação e de seus procedimentos administrativos.

Como reflexo dessa dinâmica, a gestão escolar foi ganhando cada vez mais contornos de racionalidade técnico-burocrática. No interior da escola, os procedimentos e formas de controle foram modificados. A quantidade excessiva de documentos, correspondência interna (C.I.), relatórios, planilhas de prestação de contas, formulários para levantamento de informações e dados, registro manual de frequência de alunos, boletim de frequência de professores e tantos outros – manipuláveis, palpáveis, concretos –, nos últimos anos foram paulatinamente dando espaço a uma burocracia mais fluída, flexível, volátil, “invisível”. O controle exercido sobre a gestão escolar deslocou-se da esfera visível do papel para a dimensão virtualizada dos dispositivos digitais.

Entende-se que a “face modernizante” da escola não assegurou o fim da dimensão burocrática, e sim legitimou uma nova forma de expressão dela, a partir do aparato tecnológico. Esse fenômeno desencadeou o aparecimento de novos problemas: uma burocracia generalizada (da docência à gestão escolar) e intensa (dada a complexidade das atribuições de cada profissional e das expectativas sociais em torno das funções). Outro problema decorreu destes já enumerados: a burocracia excessiva tornou-se um entrave à participação social, constituindo-se em mecanismo de controle, alienação e parte de um processo desumanizador.

Sob estas circunstâncias, formula-se a hipótese de que o modelo de gestão gerencialista, braço operacional do Neoliberalismo, e que se estabeleceu mais intensamente a partir dos anos 1990, influenciou a redefinição da natureza do trabalho dos gestores escolares e acentuou as rotinas burocráticas (virtuais), as quais passaram a representar um obstáculo para o exercício da função de gestor escolar no ambiente escolar.

Com isso, defende-se a tese de que o modelo de gestão gerencialista é um marco no agravamento do burocratismo dentro da escola. O gerencialismo não rompeu com as estruturas burocráticas existentes, mas induziu a alteração de sua forma, tornando-a eletrônica (virtualizada). Evidencia-se a continuidade do controle e vigilância (de forma indireta), procedimentos massificados, rigidez tecnológica, processos democráticos de decisão dificultados, decisões automatizadas – baseadas

em inteligência artificial<sup>4</sup>. Em síntese, a nova gestão pública contribuiu para a modificação da forma da burocracia (que já estava em curso em decorrência da globalização), porém, manteve inalterada sua essência.

O modelo gerencialista de gestão desencadeou, na escola, uma burocracia modificada em sua forma, orientada pela lógica efficientista e pragmática de educação, influenciada pela visão empresarial que preconiza a eficiência, a produtividade e a busca por melhores resultados. Esse escopo ideológico empresarial é internalizado pelos sujeitos no interior da escola, que se mostram convencidos e passam, muitas vezes, a reproduzir as agendas neoliberais em seus discursos e práticas.

A burocracia exerce a continuidade histórica necessária à manutenção do capital, servindo como estratégia de conformação e dominação. Entende-se que, dentro da escola, os reflexos dos exageros gerenciais decorrentes do modelo de gestão vigente, colocam o gestor em condição profissional de tarefeiro, diluindo a sua função educativa em resultados e performances. Suas concepções e práticas se tornam predominantemente centradas no saber fazer, no cumprimento de normas e regras emanadas pelo órgão central. O gerencialismo formata as concepções e práticas gestoras, tornando-os sujeitos pragmáticos, alienados em sua capacidade de entender a finalidade da educação e reprodutores da lógica empresarial. Nesse sentido, destaca-se o interesse em apreender nas concepções e práticas gestoras as implicações do burocratismo gerencial, em termos de ressignificar a escola e o trabalho dos gestores escolares.

Em síntese, os efeitos do burocratismo gerencial incidem sobre a organização e a gestão escolar, impactando nas concepções acerca da função e nas práticas dentro da escola. Esse é o escopo central da pesquisa. A partir disso, delinea-se como problema central: Que implicações do burocratismo gerencial se revelam em concepções e práticas gestoras de diretores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina, reeleitos em 2017, e qual possível alternativa para o enfrentamento e resistência ao modelo de gestão gerencialista no contexto da educação londrinense?

A pesquisa foi direcionada aos gestores escolares com mais tempo de experiência na função, considerando que estes poderiam fornecer mais elementos para análise e contribuir de maneira mais significativa com o objeto de investigação.

---

<sup>4</sup> Certamente, os avanços na inteligência artificial (IA) têm transformado significativamente diversos setores da sociedade, proporcionando inovações e otimizando processos. Contudo, é importante reconhecer que a IA possui seus limites intrínsecos, que exigem reflexão e consideração cuidadosa. Essa discussão será feita em capítulo posterior.

Por esse motivo, optou-se por incluir diretores que foram reeleitos no último processo de escolha – em 2017.

Como objetivo geral, buscou-se investigar concepções e práticas gestoras de diretores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina, reeleitos em 2017, de modo a auscultar implicações do burocratismo gerencial, em termos de ressignificação da escola e do trabalho dos gestores escolares

Os objetivos específicos foram: I. Investigar a evolução da burocracia na administração pública brasileira, como elemento mediador entre o Estado e o capital; II. Discutir o gerencialismo e a ascensão do burocratismo digital, inclusive na educação; III. Analisar a expressão do gerencialismo burocrático na gestão escolar, a partir de referenciais da gestão democrática; e IV. Apreender as concepções e práticas gestoras de diretores escolares em tempos de burocratismo gerencial.

Como uma categoria histórica, o fenômeno burocrático foi se reconfigurando a partir das mudanças da sociedade e da escola. Como resultante do processo histórico, a escola pública atual é uma tendência e não uma realidade acabada, por isso suas transformações estão em curso (Laval, 2004). E se a escola pública está em constante processo de mudanças, com a mesma força, pode resgatar sua dimensão cultural e humana, trilhando na perspectiva de construção de um processo civilizatório de caráter emancipador. Essa luta se inicia pelo enfrentamento e resistência ao projeto de educação em curso no país, que se fundamenta nas relações de mercado, expressão do modelo societário construído pelo e para o capital.

No bojo desta análise, a função social da escola pública está em permanente campo de disputa de grupos sociais e econômicos que revelam interesses e objetivos distintos, influenciando as políticas educacionais, as formas de administrar a escola, os currículos e práticas pedagógicas, de acordo com suas visões de mundo e intenções ideológicas.

Apoiado na relação trabalho-educação, Frigotto (1999) argumenta que o sistema educacional tem se moldado para reproduzir a lógica do capital, formando trabalhadores disciplinados e aptos a servir aos interesses da classe dominante. Mediante pretensões econômicas, estes grupos hegemônicos objetivavam “subordinar a função social da educação de forma controlada para responder às demandas do capital” (Frigotto, 1999, p. 26).

O enfoque economicista reduziu a educação a fator de produção, a “capital humano”, perspectiva que se expande sob novas roupagens. Trata-se, pois, do que

Frigotto (1999) denuncia, o “velho ainda não morreu”, pois o “novo” que emerge da recomposição do capitalismo nos contextos de crises, torna possível a recriação do “neocapital humano no contexto de profundas mudança vividas pelas sociedades de classes” (Gentili, 1995, p. 12).

Neste sentido, é fundamental um novo projeto de sociedade, que permita à escola e a seus processos educativos eleger “o ser humano como sujeito social no desenvolvimento omnilateral de suas possibilidades históricas” (Frigotto, 1999, p. 57). No plano prático representa que os processos educativos e de formação humana não estejam subordinados aos desígnios do capital, que não exista diferenciação da educação para as classes dirigentes e a classe trabalhadora, realidade que só é possível com a existência de uma escola unitária e politécnica para todos – esta, antítese à estrutura dualista e fragmentada da escola atual.

Enfrentar a problemática da subordinação da educação à lógica do capital perpassa, necessariamente, pela construção de um novo modelo de organização social, em que a educação seja concebida como prática social, como atividade humana e histórica, a serviço das múltiplas necessidades dos sujeitos – “materiais, biológicas, psíquicas, afetivas, estéticas e lúdicas” – e não regulada pelas leis de mercado (Frigotto, 1999, p. 31). A escola como espaço (formal) de formação humana, se organizada e conduzida sob nova base ideológica, pode contribuir para o surgimento de novas concepções e práticas em seu interior. É neste contexto – de crítica e esperança – que se insere a problemática do estudo.

## 1.2 MÉTODO DE PESQUISA

Essa pesquisa trata do burocratismo gerencial presente na gestão escolar, fenômeno acentuado a partir dos anos 1990, com a reformulação do padrão administrativo do Estado. Como expressão do Neoliberalismo, o gerencialismo redimensionou o trabalho dos gestores escolares, acentuando as rotinas burocráticas que se tornaram entrave para o exercício da função de gestor escolar no interior da escola. Parte-se do pressuposto de que o gerencialismo provocou a formatação de um jeito de pensar e agir dentro da escola, com destaque para os gestores escolares, que não apenas assimilam a cultura empresarial como também a reproduzem em suas concepções e práticas. Com esse novo perfil, os gestores apresentam-se fiéis às agendas neoliberais, replicando dentro da escola os ideais empresariais que

atravessam suas mentes. Em suas concepções e práticas demonstram fidelidade ao padrão empresarial como parâmetro para a organização e gestão da escola.

Entende-se, pois, que essa forma de agir e pensar é resultante de um processo de alienação exercido pelo sistema econômico e político para naturalizar a cultura da empresa (do lucro, da produtividade, da eficiência, do resultado) dentro da escola. E ao introduzir o padrão empresarial no contexto escolar, o gerencialismo provoca mudanças no tipo de burocracia existente, dando a ela uma interface “moderna e inovadora” pelo uso do suporte tecnológico, contudo, sem alterar sua essência de controle e dominação. O gerencialismo não só provoca a radicalização da cultura empresarial dentro da escola, formatando mentes em torno de um modo padronizado de “pensar e agir”, como “renova” seus mecanismos burocráticos, mantendo a continuidade histórica de controle e dominação.

Com o intuito de analisar a expressão do gerencialismo burocrático na gestão escolar, este estudo utilizou-se da análise materialista histórica, abordagem mais indicada aos objetivos pretendidos com a pesquisa. De perspectiva crítica, essa base teórica parte do princípio de que os fatos sociais estão intrinsecamente ligados à materialidade objetiva, e assim a produção das ideias e da consciência social está direta e intimamente ligada à atividade material. Essa forma de compreender a realidade baseia-se nos princípios de que a “consciência é um produto social e o será enquanto existirem homens” e “as circunstâncias fazem os homens tanto quanto os homens fazem as circunstâncias” (Marx; Engels, 2001, p. 25 e 36).

A Ideologia Alemã, obra de coautoria de Marx e Engels, foi produzida quando estes possuíam apenas 27 e 25 anos, respectivamente, período em que já estavam imersos na agitação política da história europeia. Escrita em 1845-1846, e publicada apenas em 1933, a obra marcou a transição de uma concepção delineada pelo idealismo para uma concepção materialista, pois Marx começou sua “trajetória filosófica pela filosofia idealista dominante” (Gorender; 2001, p. 9).

Nesta obra, os autores fazem uma crítica da filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, na qual se opõem ao socialismo utópico e apresentam pela primeira vez os fundamentos do materialismo histórico. Nessa esteira, observa-se uma ideia embrionária sobre o Estado ao refutar a ideia de Hegel, de que o Estado é uma construção moral (Marx; Engels, 2001).

O avanço no pensamento marxiano provocou o rompimento com o sistema hegeliano que se fundava no idealismo filosófico. Hegel defendia que as ideias eram

fator dominante no devir histórico, portanto, desenvolviam-se imunes às determinações da vida material concreta. Em oposição a esse entendimento, Marx e Engels entendiam a consciência como produto social, decorrente do meio como produz sua vida material. Para eles, o homem faz a sua história, mas sob condições concretas. Este aspecto foi alvo de interpretações equivocadas, o que levou Engels a esclarecer, em uma carta redigida a Jose Bloch, nos dias 21 e 22 de setembro de 1890:

Segundo a concepção materialista da história, o fator que, em última instância, determina a história é a produção e a reprodução da vida material real. Nem Marx e nem eu afirmamos, uma vez sequer, algo mais do que isso. Se alguém o modifica afirmando que o fator econômico é o único fator dominante, converte aquela tese numa frase vazia, abstrata e absurda. A situação econômica é a base, mas os diferentes fatores da superestrutura que se levanta sobre ela - as formas políticas da luta de classes e seus resultados, as constituições que, uma vez vencida uma batalha a classe triunfante redige, etc., as formas jurídicas, e inclusive os reflexos de todas essas lutas reais no cérebro dos que nela participam, as teorias políticas, jurídicas, filosóficas, as ideias religiosas e o desenvolvimento ulterior que as leva a converter-se num sistema de dogmas - também exercem sua influência sobre o curso das lutas históricas e em muitos casos, determinam sua forma, como fator predominante. (Engels, 1890, p. 514).

Rejeitando o determinismo mecanicista, Engels afirma que a esfera econômica, apesar de ser a base, não é a única determinante do processo histórico, existindo um conjunto de fatores da superestrutura que exercem influência sobre a história dos homens.

Como crítica à filosofia alemã, Marx e Engels rompem com o materialismo contemplativo e antropológico de Hegel, e extraem de sua base teórica, a dialética que é o germe da nova concepção de mundo. Ao entender que é na dinamicidade da produção da vida material que o sujeito constrói o seu “eu”, elaboram uma concepção científica da história, que se sustenta pela premissa de que a consciência não é dada biologicamente, mas é produzida pelas relações que ocorrem no seio de produção da vida material. Portanto, a apreensão da realidade concreta exige um exercício de análise da relação entre os dois mundos, o objetivo e o subjetivo, uma vez que se entende não ser possível separar a ação do pensamento (Marx; Engels, 2001).

Com base nessa forma de compreender o mundo, Marx ensina que a construção do conhecimento histórico exige um esforço de teorização que considere

o movimento dialético da realidade. Mas o que é o Materialismo Histórico Dialético?

O materialismo histórico é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade. O materialismo histórico significou uma mudança fundamental na interpretação dos fenômenos sociais que, até o nascimento do marxismo, se apoiava em concepções idealistas da sociedade humana. (Triviños, 1990, p. 51).

Assumir uma concepção dialética da realidade implica na compreensão de que fora da consciência existe uma realidade concreta passível de ser compreendida. Realidade essencialmente contraditória e em permanente processo de transformação, que para ser apreendida teoricamente necessita captar a matéria e seu caráter histórico, suas contradições e mediações como forma de superar as representações fenomênicas, atingindo a essência do fenômeno em questão (Frigotto, 1999).

Nesta direção, ressaltamos a especificidade do método materialista dialético para o objetivo ao qual essa pesquisa se propõe. Ao analisar concepções e práticas gestoras de diretores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina, reeleitos em 2017, de modo a auscultar implicações do burocratismo gerencial, a pesquisa se pautará em experiências concretas, que possibilitam a revelação de conteúdos práticos e ideológicos das situações enfrentadas pelos diretores escolares nas escolas. Assim, pretende-se identificar as implicações do burocratismo gerencial no bojo das concepções e práticas anunciadas pelos gestores pesquisados.

Para a abordagem escolhida, o pesquisador, ao captar a realidade concreta, por meio do pensamento, é capaz de formular a reflexão e elaborar sínteses, representando o concreto como concreto pensado.

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. No primeiro método, a representação plena volatiliza-se em determinações abstratas, no segundo, as determinações abstratas conduzem a reprodução do concreto por meio do pensamento. Por isso é que Hegel caiu na ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que se sintetiza em si, se aprofunda em si, e se move por si mesmo; enquanto que o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto não é senão a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como

concreto pensado. (Marx, 2008, p. 258).

Como tarefa essencial, o pesquisador necessita comprometer-se com a transformação da realidade. Sobre isso, observamos a 11ª Tese sobre Feuerbach, na qual Marx diz que “os filósofos limitaram-se a interpretar o mundo de diferentes maneiras; o que importa é transformá-lo”. Esta formulação de Marx é fundamental para se refletir sobre o método, pois não basta explicar a realidade, é necessário transformá-la.

A coerência com o método também exige a produção de uma nova forma de pensar a escola e a gestão escolar, representada por uma alternativa de construção de práticas educativas e gestoras mais humanizadas e emancipadoras. Assim, a abordagem metodológica escolhida instiga a articulação entre pensamento e ação, favorecendo a apreensão das condições e dos elementos constitutivos do fenômeno burocrático na gestão escolar, e por meio da mediação com o campo teórico conceitual, possibilite a formulação de uma síntese como alternativa para a superação do gerencialismo como modelo de gestão escolar.

Para alcançar os objetivos pretendidos, não se examina a burocracia como fenômeno natural, e sim como resultante de um processo histórico, pois o seu próprio “movimento, transformação ou desenvolvimento opera-se por meio das contradições ou mediante a negação de algo – essa negação se refere à transformação das coisas” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 102). Coerente com esse “modo de buscar e mostrar a verdade”, para a abordagem dialética,

[...] as coisas não são analisadas na qualidade de objetos fixos, mas em movimento: nenhuma coisa está "acabada", encontrando-se sempre em vias de se transformar, desenvolver; o fim de um processo é sempre o começo de outro. (Marconi; Lakatos, 2003, p. 101).

Nesta ótica, analisar a problemática em questão exige situá-la no prisma da história, uma vez que a burocracia é moldada pelas mudanças econômicas, políticas e sociais que ocorrem ao longo do tempo, por isso é necessário desvelar as origens, desenvolvimento e adaptação da burocracia às diferentes conjunturas sociais e políticas. Neste contexto histórico, é crucial compreender as transformações do Estado, pois é em seu interior que ocorre a expansão e a reformulação de estruturas administrativas-burocráticas, que servem como parâmetro para o funcionamento e a gestão das escolas públicas, pois entendemos que a educação se relaciona a

processos sociais mais amplos, por isso é

[...] uma atividade humana participe da totalidade da organização social. Essa relação exige que se a considere como historicamente determinada por um modo de produção capitalista, ela tem uma especificidade que só é inteligível no contexto das relações sociais resultantes dos conflitos das duas classes fundamentais (Cury, 1989, p. 13).

Sob uma perspectiva histórica de análise, a pesquisa aborda a realidade como uma unidade diversa, utilizando, especialmente, as categorias da totalidade, contradição, mediação, conteúdo-forma, realidade-possibilidade. As categorias permitem situar a problemática da burocracia no contexto da totalidade na qual está inserida, articulada aos processos contraditórios que refletem uma sociedade atravessada pela luta de classes. Nesse sentido, a burocracia emerge como um instrumento de controle e fiscalização do Estado, alinhando-se aos projetos políticos dos governos. A relação entre o poder central e a gestão escolar, por sua vez, é mediada pelas formas burocráticas.

### 1.3 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Independentemente das técnicas e procedimentos empregados, toda pesquisa tem algo em comum: elas desenvolvem a etapa da pesquisa bibliográfica, ou seja, partem de um levantamento das publicações sobre o tema (Rodrigues; Neubert, 2023). Nesse sentido,

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. (Marconi; Lakatos, 2003, p. 183).

Observa-se que sem essa etapa fundamental a pesquisa não se efetiva e, portanto, a revisão de literatura é salutar para o processo de investigação (Rodrigues; Neubert, 2023). Como etapa central, a pesquisa bibliográfica oportuniza a identificação dos estudos já realizados e que irão compor a fundamentação teórica –

pois nenhum conhecimento é inteiramente novo. Todo conhecimento produzido tem em sua composição parte de um conhecimento já elaborado pelo homem.

Assim, “a base de produção de todo conhecimento científico em qualquer área é constituída no acúmulo de publicações sobre o tema” (Rodrigues; Neubert, 2023, p. 69). Mas, a pesquisa bibliográfica também pode ser considerada um “método de pesquisa independente, ou seja, um procedimento sistematizado de identificação, seleção e análise da literatura publicada” (Rodrigues; Neubert, 2023, p. 69).

De natureza qualitativa, este estudo utilizou-se fundamentalmente de pesquisa bibliográfica e documental (atas, documentos oficiais físicos e virtuais, decretos, leis e outros), bem como de questionário como procedimento para a coleta de dados.

O conjunto de procedimentos adotado — incluindo a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a aplicação de questionários — serve como recurso mobilizador para reunir conhecimentos e informações extraídos de fontes bibliográficas, documentos e respostas obtidas por meio dos questionários. A pesquisa bibliográfica permitiu mapear os estudos que abordam a burocracia, embora identificaram-se lacunas em relação a estudos voltados especificamente à burocracia na gestão escolar. A pesquisa documental se centrou na análise de documentos originais (escritos, impressos e digitais), permitindo o levantamento de informações e a avaliação de seus conteúdos, contextos históricos e intenções. Esse processo possibilitou a obtenção de dados sobre a educação pública no Estado do Paraná e em Londrina, contribuindo para se entender a ascensão e evolução do burocratismo na gestão das escolas municipais da cidade, uma vez que, como já anunciado, este fenômeno não é natural e linear, mas histórico e em constante movimento. Os documentos selecionados nos permitiram compreender o processo histórico de constituição e transformação do fenômeno burocrático na Rede Municipal de Ensino de Londrina.

No Museu Escolar de Londrina<sup>5</sup> (MEL) foi consultado o arquivo e examinados

---

<sup>5</sup> O MEL foi criado para atender à necessidade de organizar um arquivo de documentos históricos relacionados à educação municipal de Londrina. Seu objetivo é promover a difusão da memória educacional, garantindo que as gerações atuais e futuras tenham acesso ao patrimônio documental, ao mesmo tempo em que valoriza as conquistas e transformações no campo da educação municipal. A iniciativa para a criação do MEL partiu de professores comprometidos com a preservação e disseminação da memória educacional. Por meio do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina (PPEdu-UEL), esses educadores organizaram um acervo de documentos históricos da Secretaria Municipal de Educação. Os materiais, coletados entre 2020 e 2021, estão atualmente em tratamento nas instalações da UEL. O acervo histórico é composto por

diversos livros atas, normativas, decretos e documentos regulamentadores do trabalho nas escolas municipais. As informações extraídas desses documentos enriqueceram as análises sobre o contexto histórico da formação do burocratismo gerencial em Londrina e permitiram a compreensão sobre como a burocracia se “metamorfoseou” no interior das escolas e no âmbito da gestão. Por meio do material consultado no MEL, foi possível identificar mudanças na forma de controle exercido pela gestão educacional e escolar ao longo do tempo, fortalecendo o pensamento de que as mudanças se mantiveram a níveis formais, não afetando a essência, pois o controle e a dominação permanecem historicamente intactas.

O material consultado permitiu entender que o sistema educacional de Londrina passou por um processo de adaptação contínua ao longo dos anos, respondendo às transformações nas demandas sociais e econômicas que impulsionaram novas formas de controle e gestão do trabalho escolar. Nesse contexto, as atas revelaram documentos fundamentais, oferecendo uma perspectiva detalhada sobre a organização burocrática da educação da época e evidenciando como as instituições escolares reestruturaram suas práticas para atender às novas exigências emergentes. Por meio das atas foi possível compreender as relações de poder que se estabeleceram no contexto de surgimento da escola pública como organização burocrática.

Quanto aos questionários, eles permitiram identificar nas concepções e práticas de diretores escolares, as implicações do burocratismo gerencial no exercício de suas funções a partir de suas referências. Ou seja, os questionários se tornaram procedimentos essenciais para a coleta de informações sobre as concepções e práticas dos gestores escolares, possibilitando apreender implicações (ou não) do burocratismo gerencial dentro das escolas, sob o olhar destes profissionais. As informações coletadas ajudaram a identificar os efeitos decorrentes do burocratismo gerencial na atuação dos gestores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina, reeleitos em 2017. Em grande medida, os questionários contribuíram para identificar o surgimento de um novo perfil de gestor escolar decorrente do gerencialismo que se desenvolveu a partir dos anos 1990, perfil este alinhado ao meio empresarial e, conseqüentemente, distante da finalidade sociopolítica da escola

---

livros, atas, relatórios, fotografias, mapas e outros registros que abrangem oito décadas de história da educação em Londrina. A sede administrativa do MEL está localizada na sala do Arquivo, no prédio do PDE, próximo ao CECA, no campus da Universidade Estadual de Londrina. (Pereira, 2023).

pública.

Para os fins pretendidos da pesquisa, o questionário revelou-se a melhor opção como instrumento de coleta de dados, pois permitiu que os participantes se sentissem à vontade para expressar suas concepções sobre a organização escolar e sua estrutura burocrática (ou a ausência dela). A escolha se justificou pelo fato que o questionário não coloca o participante em contato direto com o pesquisador, pois é um “conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados, com vistas a conhecer a opinião dos mesmos sobre os assuntos em estudo (Severino, 2013, p. 109).

Antes da aplicação oficial do questionário, foi realizado um pré-teste com seis diretores, selecionados conforme a localização da escola e suas particularidades, como porte e nível de complexidade. As observações feitas durante essa etapa evidenciaram a necessidade de ajustes no instrumento, destacando a relevância do teste preliminar para sua calibração, garantindo que ele atendesse aos objetivos propostos.

Elaborados os instrumentos de pesquisa, o procedimento mais utilizado para averiguar a sua validade é o teste-preliminar ou pré-teste. Consiste em testar os instrumentos da pesquisa sobre uma pequena parte da população do “universo” ou da amostra, antes de ser aplicado definitivamente, a fim de evitar que a pesquisa chegue a um resultado falso. Seu objetivo, portanto, é verificar até que ponto esses instrumentos têm, realmente, condições de garantir resultados isentos de erros. (Marconi; Lakatos, 2003, p. 165).

A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, em 28/11/2022, e teve sua aprovação em 16/12/2022, por meio do parecer consubstanciado de número 5.820.897.

Na próxima seção é apresentado o levantamento de teses, dissertações e artigos que segue organizado em quadro, além de outros estudos que compõem a pesquisa bibliográfica.

### 1.3.1 LEVANTAMENTO DE TESES E DISSERTAÇÕES

Mapear os estudos sobre o tema – produzidos nos últimos anos – é parte essencial dos procedimentos adotados por qualquer pesquisa, pois todo conhecimento que se elabora parte de uma síntese já realizada. Deste modo, optamos

por realizar uma busca nas bases de dados, como a Biblioteca Nacional de Teses e Dissertações (BDTD); Catálogo de Teses e Dissertações – Capes e Portal SciELO, a partir dos seguintes descritores: burocracia, gerencialismo e gestão escolar. Os filtros realizados restringiram-se à seleção de pesquisas de mestrado, doutorado e artigos na área de Ciências Humanas e Sociais, compreendendo o período de 2016 a 2024. Optou-se por incluir no filtro a área Ciências Sociais, tendo em vista a aproximação com a área da educação.

Ao todo foram identificados 34 resultados pela BDTD, 9 pelo Catálogo de Teses e Dissertações e 18 artigos pelo Portal SciELO/outros portais. Após leitura dos títulos e resumos, foram selecionadas cinco dissertações e uma tese, bem como os seguintes artigos:

**Quadro 1 – Mapeamento da literatura encontrada - BDTD / Portal da Capes / SciELO e outros**

<b>Título</b>	<b>Instituição / Revista</b>	<b>Especificação</b>	<b>Base de Dados</b>	<b>Autor / Autora</b>
O marxismo e a questão burocrática: uma análise das contribuições de Gramsci e Poulantzas	UFJF	Mestrado em Serviço Social / 2016	Catálogo da Capes	Greice dos Reis Santos
Impacto da implantação de um modelo orientado por resultado numa cultura burocrática: um estudo de caso na Prefeitura do Rio de Janeiro	FGV	Mestrado / 2018	BDTD	Luiz Pereira Nunes Júnior
A administração tupiniquim como síntese das formas de gestão pública brasileiras: uma análise da Universidade Federal de Pelotas	UFPEL	Mestrado / 2019	BDTD	Morgana Riva
Política de gestão escolar para resultados: uma análise do índice de eficiência gerencial na educação pública estadual de Pernambuco	UFPB	Doutorado / 2020	BDTD	Emanoel Lourenço da Silva
Controle dos burocratas de nível de rua do Programa Recomeço: conformidade, resultado e aprendizagem	FGV	Mestrado / 2021	BDTD	Marina Thiago
Impactos da burocracia no trabalho docente no Estado	UFU	Mestrado / 2022	Catálogo da Capes	Aline Mariane Cazetta

Continua...

... continuação

de Minas Gerais sob o Governo Romeu Zema				
Os dispositivos digitais no governo da educação: um tema relevante para a análise das políticas educativas em Portugal.	Investigar em Educação	Artigo / 2018	Portal da Revista da Sociedade Portuguesa de Investigação	Catarina Gonçalves
Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública?	Educar em Revista	Artigo / 2018	Portal SciELO	Licínio C. Lima
A difícil relação entre burocracia eletrônica e a democracia na administração educativa em Portugal	Revista Educação e Sociedade	Artigo / 2019	Portal SciELO	Manuel Meira
Impactos da burocracia na gestão escolar: racionalidade administrativa ou legitimação da dominação de classe?	Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales	Artigo / 2019	Portal Dialnet	Marinez Gasparin Soligo; Adrian Alvarez Estrada
As plataformas informáticas como instrumento de regulação da organização e gestão escolar	Revista Portuguesa de Investigação Educacional	Artigo / 2020	Portal da Revista Portuguesa de Investigação Educacional	Ana Paula Xavier Catalão; Carlos Augusto Pires
Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada	Revista Educação e Sociedade	Artigo / 2021	Portal SciELO	Licínio C. Lima
Efeitos da burocracia na educação inclusiva: as percepções dos diretores portugueses	Arquivos Analíticos de Políticas Educativas	Artigo / 2023	Portal Dialnet	Pedro Araújo; Raul Manuel Preto Alonso; Paulo Delgado; Paula Romão
Os impactos hiperburocráticos das máquinas digitais de administração da educação	SciELO em Perspectiva: Humana	Artigo / 2023	Portal SciELO	Licínio C. Lima

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2024).

Das dissertações e teses em destaque, dois estudos discutem a burocracia no contexto escolar: a dissertação de Cazetta (2022) e a tese de Silva (2020).

A primeira, tecida por Cazetta (2022), analisa o modelo de gestão que se delineou com a ascensão de um governo neoliberal em Minas Gerais, no qual tornou

a administração pública empresarial e intensificou a burocracia na atividade docente. A autora foca o estudo nos desdobramentos da burocracia para a docência e precarização da educação.

A segunda, dedica-se a discutir o Índice de Eficiência Gerencial (IEG), um instrumento de responsabilização dos diretores escolares adotado no contexto da política de gestão da educação pública estadual de Pernambuco. O autor discute que a gestão orientada por resultados torna a escola cada vez mais empresarial e menos democrática, e defende que este modelo baseado em práticas de mercado promove o surgimento de um novo perfil de diretor escolar, mais preocupado com índices numéricos do que com o processo democrático e dialógico.

Os demais estudos, apesar do foco na problemática da burocracia, não se aproximam da abordagem dada neste estudo, por isso não foram utilizados nas discussões. Nunes Júnior (2018) e Thiago (2021), ambos pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), apresentam lente teórica favorável ao gerencialismo como modelo de gestão administrativa. No primeiro estudo, o autor defende a universalidade do modelo gerencial a ser implementado em qualquer organização pública, seja municipal, estadual ou federal. No segundo estudo, Thiago (2021) não só reconhece a gestão burocrática como importante na implementação das políticas públicas para os burocratas de nível de rua, como defende que os modelos de gestão “experimentalista” e gerencialista também sejam incorporados às políticas de combate à dependência química e, para isso, apresenta o Programa Recomeço.

Já o estudo de Riva (2019) volta-se para o Ensino Superior, analisando a configuração da administração da Universidade Federal de Pelotas. Os resultados indicam que a administração da instituição reúne características de patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e gestão social, configurando-se como exemplo típico da administração pública no contexto brasileiro. Por fim, a autora apresentou uma proposta de intervenção visando contribuir para o aprimoramento da gestão desta universidade. Esse cenário evidencia que os efeitos do gerencialismo não se restringem à Educação Básica, mas se estendem ao Ensino Superior.

Santos (2016) em sua dissertação, examina as concepções de Antônio Gramsci e Nico Poulantzas sobre a questão burocrática, destacando que essas concepções apresentam mais pontos de convergência e complementaridade do que divergências e contradições radicais. Esta pesquisa contribuiu para as análises em torno do conceito de Estado deste trabalho, especialmente no que diz respeito à

discussão gramsciana.

Apesar dos poucos estudos mapeados nos bancos de dados, a burocracia e a escola enquanto organização burocrática são temas amplamente estudados no campo educacional e, muitos destes estudos, são realizados por pesquisadores portugueses que têm uma trajetória de produção intensa neste campo teórico. No quadro, a ênfase é dada aos artigos de Licínio Lima, que discutem o processo de plataformização da educação e sua relação com o fenômeno da hiperburocratização da educação (2021a; 2021b) e a escola como organização educativa burocrática (2008). Também se destacam no tratamento do tema os estudos de Gonçalves (2018); Meira (2019); Soligo e Estrada (2019); Catalão e Pires (2020); Araújo, Alonso, Delgado e Romão (2023);

No Brasil, a produção acadêmica em torno da burocratização da escola e da gestão escolar assume contornos diversos, e embora seja um tema antigo no campo da pesquisa, continua requerendo estudos. Nesta pesquisa, o tema é explorado sob uma perspectiva contemporânea e provocativa, com ênfase no burocratismo gerencial que se consolidou na Rede Municipal de Ensino de Londrina. Esse fenômeno é visto como um reflexo do gerencialismo que se espalhou globalmente e sofreu transformações ao longo das décadas. Como manifestação do esforço pela modernização, o burocratismo gerencial na escola está enraizado em um período específico do gerencialismo, que relaciona modernização à desburocratização, pois no imaginário popular, “modernização” é frequentemente associada à “superação da burocracia”, o que merece uma análise crítica.

Este estudo revela que a burocracia “forjada” pelo “apelo modernizante” vem acompanhada de autoritarismo, pois apresenta-se simultaneamente como expressão de “modernidade” e de “antiguidade”, mantendo intenções antigas. Sob um aparente véu de modernização, a burocracia revela uma essência historicamente preservada, onde o anacronismo se mistura com o moderno e o velho com o novo. Não se pretende desenvolver aqui uma análise dualista, que separa os dois elementos – o “moderno” e o “arcaico” – mas sim demonstrar como eles, aparentemente incompatíveis, coexistem e se imbricam contraditoriamente no fenômeno burocrático. O moderno não elimina o arcaico, ao contrário, se mistura a ele.

Nesta perspectiva, a modernização da gestão escolar carrega um aspecto burocrático que precisa ser questionado e que frequentemente passa despercebido, tornando necessário desvelar esse fenômeno que não se revela de imediato.

Defende-se que o avanço da modernização na gestão escolar, ao invés de desburocratizar os processos escolares, provocou a sua intensificação.

A modernização materializada pela virtualização dos processos educativos e da gestão, acabou por “ocultar” o controle exercido pelo Estado, servindo como um “discreto” véu que esconde o conteúdo da dominação. Assim, influenciada pela roupagem modernizante, a burocracia ganhou uma aparência atrativa, inovadora e moderna, pouco provocativa de desconfianças. Espera-se que mesmo disfarçado sob uma aparência modernizadora, o burocratismo gerencial seja revelado nas concepções e práticas dos gestores escolares, de modo que se identifiquem as suas implicações para o funcionamento da escola e para a gestão escolar. É provável que surjam concepções e práticas que demonstrem alinhamento com as agendas gerencialistas, resultando na reprodução dessas abordagens dentro do ambiente escolar.

Defende-se que a modernização da escola – estimulada pelo gerencialismo – provocou a intensificação das rotinas burocráticas. Ao assumir uma roupagem vista como moderna e inovadora pelo ideário neoliberal, este fenômeno aparentou uma falsa “modernização” que encobriu o efeito nocivo às práticas escolares e à gestão escolar. O gerencialismo não apenas disseminou a cultura empresarial no interior da escola e criou um novo perfil de gestor escolar, como aperfeiçoou sua burocracia de controle, dando a ela uma face mais moderna. Deste modo, o gerencialismo atua no controle de sujeitos, padronizando formas de pensar e agir; e de processos, padronizando normas e procedimentos. Ao induzir concepções e práticas gestoras, o gerencialismo provoca alienação dos sujeitos.

Nesse sentido, o esforço, portanto, é demonstrar que, na sociedade contemporânea (e, conseqüentemente, na escola), a burocracia se apresenta sob um véu de modernização, que inicialmente é percebido como uma “atraente” aparência de inovação. No entanto, ao desvendar suas interfaces e contradições, torna-se evidente a preservação histórica da essência burocrática. Então, ressalta-se a relevância da pesquisa para futuros direcionamentos, no sentido de ressignificar o trabalho dos gestores escolares e a finalidade da escola municipal londrinense.

## 1.4 ESTRUTURA DO ESTUDO

Esta pesquisa está organizada em quatro capítulos que se apresentam da seguinte forma: neste primeiro, apresentamos uma breve introdução ao estudo, na qual enfatizamos a problemática, os apontamentos sobre a relevância da tese e os motivos do estudo, bem como os objetivos, a metodologia, os procedimentos adotados e o estado da arte.

No segundo capítulo a discussão centra-se na burocracia como elemento mediador entre o Estado e a escola pública brasileira, que se constitui mecanismo de controle da organização, das práticas educativas, dos processos escolares e da gestão escolar. A partir de Marx e Gramsci, discute-se o papel do Estado e da burocracia, bem como a gênese da escola pública brasileira. Enfatiza-se o debate sobre como a burocracia se tornou mecanismo de controle e elemento mediador, entre o Estado e a escola pública.

No terceiro capítulo o foco é a constituição histórica da burocracia no Brasil, que se consolidou nos anos 1930, com o advento de uma tecnoestrutura estatal, fenômeno que emergiu da interação entre Estado e economia, e centrou-se na ideia de planejamento, prática que vigorou até 1970, influenciando as políticas públicas. A discussão abrange as conjunturas sociais e políticas no Brasil durante o século XX e os modelos de gestão predominantes em cada período. Em seguida, dá-se destaque às particularidades do modelo gerencial desenvolvido no Brasil, enfatizando a ascensão da burocracia digital na educação e os efeitos no âmbito da gestão escolar.

O quarto capítulo dedica-se ao estudo do sistema de ensino e o espaço escolar como estruturas burocráticas. O objetivo é compreender o processo de produção do burocratismo gerencial nas escolas do Paraná e da Rede Municipal de Ensino de Londrina. A discussão enfatiza a importância do Departamento de Educação Pública e Assistência Social – D.E.P.A.S., como órgão central que institucionalizou a burocracia na Rede Municipal e as configurações burocráticas decorrentes das mudanças na estruturação administrativa da política educacional – com a criação da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SMEC (1969-1992) e Secretaria Municipal de Educação – SME (em 1992). O objetivo é mostrar a evolução da burocracia na Rede Municipal de Ensino de Londrina, evidenciando uma possível transição da burocracia do papel para a versão digital, acompanhada pelo esforço de modernização que se apresentou por meio da inserção intensiva das TICs como

ferramenta de gestão escolar. E para melhor compreender os impactos do burocratismo gerencial nas escolas londrinenses, nesta última seção apresentam-se as análises das informações coletadas junto aos 58 diretores das escolas da Rede Municipal por meio do questionário e uma possível alternativa para o enfrentamento e resistência ao modelo de gestão gerencial na Rede Municipal.

Por fim, apontam-se algumas considerações (não finais) – que podem contribuir para a criação de estratégias de enfrentamento e resistência ao gerencialismo na gestão escolar, em termos de ressignificar a escola e o trabalho dos gestores escolares londrinenses. Ao longo do estudo, espera-se oferecer pistas para futuros aprofundamentos do assunto.

## **2 BUROCRACIA COMO ESTRUTURA MEDIADORA ENTRE A EDUCAÇÃO PÚBLICA E O CAPITAL**

Neste capítulo, a burocracia é analisada como elemento mediador entre os interesses do capital e a educação pública estatal brasileira, a partir de contribuições dos campos teóricos de autores como Marx e Gramsci. O objetivo é demonstrar como a burocracia se tornou, na sociedade capitalista, um recurso mediador entre o Estado e a escola pública, constituindo-se mecanismo de controle da organização, das práticas educativas, dos processos escolares e da gestão escolar. Esse controle, exercido pelo Estado, se dá por meio de elementos mediadores, no caso estruturas burocráticas, que no interior das escolas estabelecem um conjunto de normatizações que uniformizam a organização e a gestão escolar, garantindo alinhamento às diretrizes estatais.

Na sociedade capitalista, o controle burocrático ajusta-se de maneira precisa às demandas do sistema produtivo, e a escola, como parte integrante dessa sociedade, não é exceção. Influenciada pelas constantes transformações sociais, ela também se torna mais complexa e atravessada por processos de burocratização. Nesse contexto, a educação é, sobretudo, concebida como um instrumento essencial para impulsionar o desenvolvimento econômico, preparando a força de trabalho de acordo com os padrões exigidos pelo modelo produtivo vigente. Assim, o poder estatal estabelece medidas que reforçam a orientação economicista da educação, consolidando seu papel como elemento funcional aos interesses do capital predominante nesta estrutura de organização produtiva.

Nas últimas décadas, a implementação de reformas no campo educacional tem se consolidado como a principal estratégia dos governos para introduzir novas “roupagens” nos processos de ensino e na gestão escolar. Contudo, essas reestruturações promovidas pelas reformas estatais não abordam a essência dos problemas educacionais, limitando-se à aplicação de medidas formais que visam apenas “ajustar” ou “modernizar” o sistema, sob o pretexto de atender aos ideais contemporâneos de inovação e eficiência associados ao mundo social e produtivo. Nesse cenário, as medidas burocráticas são apresentadas como soluções formais para superar os desafios educacionais, no entanto, essas iniciativas têm pouca efetividade em enfrentar as causas profundas dos problemas que persistem no âmbito educacional.

Dada sua importância no ajustamento do sistema educacional aos interesses das classes dominantes, as reformas implementadas pelo Estado brasileiro têm se tornado cada vez mais frequentes e, ao longo das décadas, vêm moldando a educação pública para se adequar e reproduzir a lógica do capital. Ressalta-se, pois, que em uma sociedade capitalista, a relação entre trabalho e educação tende a se estreitar progressivamente. Como já destacado, nessa forma de organização produtiva, a função social da escola é subordinada às demandas do capital, que, para atender seus interesses econômicos, busca articular concepções pedagógicas, organização e funcionamento escolar, conteúdos educativos, formação docente e gestão escolar aos interesses de classe.

Além disso, a lógica que orienta as reformas na educação brasileira está intrinsecamente conectada não apenas às transformações globais do capitalismo, mas também, e de forma mais incisiva, à Reforma do Aparelho de Estado de 1995. Essa Reforma, resultante do gerencialismo em escala mundial, influenciou direta ou indiretamente a formulação e a implementação das políticas educacionais, consolidando a subordinação da educação às demandas econômicas e estruturais do sistema vigente. Vê-se, assim, que as reformas em curso, nas últimas décadas, são sobretudo de “ordem organizacional e administrativa” (Oliveira, 2010, p. 19). As reformas, portanto, são fortemente influenciadas pelo gerencialismo, enquanto movimento ideológico e prático, que teve como objetivo central a introdução de métodos e valores culturais da administração empresarial privada no setor público, aprofundando a penetração da lógica de mercado na educação (Reis, 2019).

E se a escola pública encontra-se intrinsecamente ligada à produção material (economia) e, mais amplamente, à produção no campo ideológico, simultaneamente, vislumbra a possibilidade de superação do seu reducionismo econômico enquanto “aparelho reprodutor das relações dominantes”, podendo se posicionar na condição de “aparelho de luta hegemônica” (Frigotto, 1999, p. 51); ou ainda, superar-se como “instância hetero-organizada para a reprodução” para tornar-se “instância auto-organizada para a produção de regras e a tomada de decisões” (Lima, 2008, p. 8). A possibilidade histórica de romper com a lógica de mercado como agente regulador da concepção e organização da educação perpassa, obrigatoriamente, pela necessidade de construir a escola unitária, antítese da perspectiva “instrumentalista, dualista, fragmentária, imediata e interesseira de formação humana” (Frigotto, 1999, p. 49).

Interessado em manter sua aliança com o projeto societário neoliberal, o

Estado brasileiro articulado às demandas do capital, cria mecanismos de controle que fixam fronteiras rígidas de preservação dos interesses hegemônicos. Esses mecanismos de controle aparecem sob a forma burocrática – como estrutura palpável ou eletrônica/digital – constituindo-se em elemento mediador entre o Estado (que corporifica os interesses do capital) e a escola pública (de poder do Estado e que representa o próprio Estado). E assim, a burocracia mantém sua essência histórica: a fidelidade na manutenção dos interesses do capital.

Entretanto, a burocracia não se faz valer de uma única forma. Enquanto configuração organizacional de um sistema, a burocracia se reinventa e se transforma ao longo da história, conservando características fundamentais e incorporando novas. Esse dinamismo da estrutura burocrática, no entanto, muitas vezes passa despercebido pelo senso comum, que tende a acreditar que as estruturas burocráticas no interior do Estado foram eliminadas com a adoção de formas vistas como mais modernas. Mas, como o Estado se articula ao capital? Por que a burocracia se torna um recurso mediador entre Estado e a escola pública?

A burocracia se apresenta como um elemento essencial na mediação entre o Estado moderno capitalista e a escola pública, consolidando-se, ao longo da história, como um mecanismo “funcional” de controle e dominação voltado, sobretudo, para a preservação de interesses hegemônicos. Sua relevância é evidenciada pelo fato de o Estado jamais ter “aberto mão” dessa forma de controle, isso ocorre porque, em sua essência, a burocracia opera como um instrumento auxiliar do capital, garantindo a manutenção das relações de poder na sociedade.

Esse vínculo é reforçado pela função mediadora do Estado, que conecta as esferas econômica e política, exercendo controle sobre as demais instâncias sociais. (Ianni, 1971). Todavia, as condições de reprodução do capital e preservação da hegemonia se alteram, dadas as modificações das condições econômicas, políticas e sociais (Rosar, 2012). Assim, os mecanismos e processos que permitem a continuidade e expansão do capitalismo (como produção, circulação de mercadorias, exploração do trabalho e acumulação de riqueza) e, conseqüentemente, a manutenção das relações sociais, são moldados pelos desafios e oportunidades do contexto em constante transformação. Em outras palavras, o contexto histórico muda constantemente, e as transformações nas esferas econômica, política e social impactam a forma como o capital é reproduzido e como a hegemonia é sustentada – embora coexista a possibilidade de forças contra hegemônicas entrarem em ação e

impulsionarem o estabelecimento de uma nova ordem social.

As transformações da sociedade contemporânea, marcada pelo capitalismo, impõem novas demandas ao Estado, que precisa atualizar continuamente suas formas de controle e dominação para mediar as esferas econômica e política. Nesse contexto, a burocracia, enquanto elemento mediador e estrutural dessa organização social, não desaparece, mas se adapta e assume novas configurações. Romper com a lógica do capital, portanto, exige uma ruptura profunda com um modelo de sociedade sustentado por relações sociais desiguais. Essa estrutura capitalista, voltada à manutenção das classes, não apenas perpetua como também aprimora mecanismos burocráticos de controle e dominação.

Como parte da sociedade capitalista, que utiliza da burocracia na relação Estado e sociedade, a escola pública brasileira tem se submetido às estruturas burocráticas como principal forma de organização e gestão educacional/escolar, embora nas últimas décadas essa tendência tenha sido camuflada por discursos de desburocratização via introdução (ou imposição) do modelo de gestão gerencial.

## 2.1 O ESTADO MODERNO E SUAS INSTITUIÇÕES BUROCRÁTICAS

A ascensão do capitalismo, acompanhado pela emergência da burguesia industrial e do proletariado na segunda metade do século XVIII, iniciou-se na Inglaterra, expandindo-se por outros países, e com ritmos diferenciados, pelo resto do mundo. O mercantilismo cedeu lugar ao capitalismo predominantemente industrial, que trouxe uma mudança estrutural nas relações de poder na sociedade – homens destituídos dos meios de produção foram condição essencial para acumulação de capital. A nova organização social impulsionou o estabelecimento de um novo Estado, mais moderno e racional, compatível com as novas demandas sociais e econômicas emergentes.

Esse Estado funcionaria como uma “terceira força”, que, posicionando-se aparentemente acima das classes em conflito, conseguia conter os confrontos diretos entre elas, restringindo a luta de classes, na maior parte, ao campo econômico e dentro dos limites da legalidade (Engels, 2019, p. 156). Assim, o Estado se estrutura como um poder destinado a manter os conflitos sob controle, evitando que a luta de classes rompesse a esfera econômica e alcançasse a ordem política.

O Estado, portanto, de modo algum é um poder imposto de fora à sociedade; tampouco é “a efetividade da ideia ética”, “a imagem e a efetividade da razão”, como afirma Hegel. É, muito pelo contrário, um produto da sociedade em determinado estágio de desenvolvimento; é a admissão de que essa sociedade se enredou em uma contradição insolúvel consigo mesma, cindiu-se em antagonismos irreconciliáveis e é incapaz de resolvê-los. Porém, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes, não consumam a sociedade e a si mesmos em uma luta infrutífera, tornou-se necessário um poder que aparentemente está acima da sociedade e visa abafar o conflito, mantê-lo dentro dos limites da “ordem”; e esse poder, que é oriundo da sociedade, mas colocou-se acima dela e tornou-se cada vez mais estranho a ela, é o Estado. (Engels, 2019, p. 157).

Para manter a ordem social, o Estado não só legitimou a organização dos seus integrantes pelo arranjo dos cidadãos em seus territórios, mas instalou um poder público, que passou a ter um papel mais amplo, constituindo-se “não só em homens armados, mas também em penduricalhos próprios, prisões e instituições coercitivas de todo tipo, dos quais a sociedade gentílica não sabia” (Engels, 2019, p. 157).

A necessidade de se criar uma estrutura organizacional se deu não apenas para manter a ordem por via repressiva, mas também por meios ideológicos. Essa estrutura organizacional se apresentou pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e compreende também o sistema jurídico-constitucional, que é tanto o arcabouço legal que regula as relações políticas quanto o ordenamento jurídico que orienta as relações sociais e econômicas dentro de um território. Marx apresentou no Manifesto do Partido Comunista, sua concepção sobre o papel atribuído ao aparelho estatal: “O executivo no Estado moderno é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”. Por isso, seu “[...] poder político é poder organizado de uma classe para opressão de outra” (Marx; Engels, 2014, p. 110, p. 46).

A partir disso, é por meio de sua “aparelhagem”, mediados pelo uso de mecanismos burocráticos como meios formais de controle, dominação e alinhamento das práticas institucionais aos projetos políticos e econômicos dos governos, que o Estado se relaciona com suas instituições. No campo educacional, a burocracia exerce essa mediação, tornando-se um meio para assegurar a “vigilância” e o poder, pois é a estrutura (física ou digital) que coleta e controla conteúdos, padroniza ações e comportamentos, dissemina formas de pensar estabelecendo consensos, que educa por sua estrutura de poder e dominação.

É, portanto, no interior deste aparato técnico-administrativo – poder central – que ocorre a atuação efetiva do Estado, estrutura capaz de dirigir, burocraticamente, os assuntos cotidianos, e é justamente nesta esfera – da administração – que consiste no que Tragtenberg (2006; 2008) denomina de exercício da dominação. Ao criar suas próprias instituições, o Estado vê-se obrigado a desenvolver mecanismos burocráticos que servem como estruturas mediadoras para controlar e manter o alinhamento com as políticas governamentais.

Conclui-se, com isso, que a burocracia é um fenômeno inevitável no interior de um sistema antagônico, manifestando-se em sociedade de classes como instrumento de dominação e poder. E a escola, inserida em uma sociedade de classes, ao longo do transcurso histórico, transformou-se em uma organização educativa cada vez mais burocratizada. Especificamente a partir dos anos 1990, as políticas neoliberais ganham espaço no cenário educacional e o gerencialismo se apresenta como nova cultura administrativa, baseada na premissa da modernização, como possibilidade de pôr fim ao modelo de gestão burocrático. Esse processo evidenciou a subordinação da gestão escolar à tecnologia, tornando a burocracia dotada de uma feição “aparentemente mais atrativa”, beneficiada de uma aura de modernidade que simultaneamente a instrumentalizou e a ressignificou, garantindo sua perpetuação por meio de interesses específicos e determinados. O imperativo da modernização como alternativa gerencialista da desburocratização deu nova aparência à burocracia, que se cobriu com um véu de modernidade, tornando-se mais compatível com as mudanças sociais e econômicas em curso.

Acredita-se que o gerencialismo ao introduzir a cultura empresarial no contexto escolar, como modelo ideológico de referência para a busca de qualidade e eficiência, modificou a organização da escola e disseminou novas formas de pensar e agir. Os gestores escolares incorporaram, em suas concepções e práticas, a cultura ideológica da empresa, reproduzindo em seus discursos e comportamentos, o alinhamento com as agendas neoliberais. Trata-se de um processo de alienação, que colocou os gestores escolares em condição de reprodutores do modelo neoliberal.

A burocracia, aperfeiçoada como estratégia de conformação e continuidade, tornou-se parte constitutiva do Estado, traduzindo-se na principal estratégia de administrar e conduzir o poder estatal e, por isso, estudar o fenômeno burocrático no âmbito da educação implica em refletir sobre a lógica de uma instituição – a escola pública – que representa o poder do Estado, pois nasceu dele e é a sua própria

expressão. Coerente com os fins econômicos e políticos, a burocracia desempenhou um papel ativo na reprodução das relações sociais de produção, servindo como meio de preservação da ordem estabelecida.

## 2.2 O ESTADO E A BUROCRACIA SOB A LEITURA DE MARX: ELEMENTOS PARA SE PENSAR A ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA ATUAL

Marx e Engels (2001) concebiam a consciência como um produto social diretamente influenciado pelo meio em que os indivíduos produzem suas condições materiais de existência. Para eles, embora o homem seja o agente de sua própria história, essa construção ocorre sempre sob circunstâncias concretas e determinadas, moldadas pelas condições sociais e econômicas de seu tempo.

Engels (1890), ao rejeitar o determinismo mecanicista, afirma que, embora a esfera econômica constitua a base, ela não é o único determinante do processo histórico. Pelo contrário, a história dos homens é moldada por um conjunto de elementos da superestrutura – como a política, a cultura, o direito e as ideologias –, que interagem de forma dinâmica com a base econômica, exercendo influência.

É na esfera da superestrutura que essas instituições operam, sendo responsáveis por organizar a vida social por meio de um conjunto de normas e estruturas que sustentam a ideologia dominante. Essa dinâmica tem como objetivo preservar a lógica de exploração característica das sociedades capitalistas, assegurando sua continuidade e legitimidade.

Para Marx, na instância da superestrutura se encontram a religião, família, meios de comunicação, cultura, o Estado (com seus aparelhos de coerção: forças armadas, polícia, sistema judiciário, legislação repressiva, cárceres e seus aparelhos ideológicos: escolas e outras instituições). Em outras palavras, é na superestrutura que as ideologias operam exercendo influência sobre a base econômica<sup>6</sup> e condicionando as formas do desenvolvimento histórico, conforme escreve Engels, em 25 de janeiro de 1894, na carta a Walther Borgius:

O desenvolvimento político, jurídico, filosófico, religioso, literário, artístico etc. assenta-se sobre o desenvolvimento econômico. Nada obstante, todos eles reagem também uns sobre os outros e sobre a base econômica. Isso ocorre não porque a situação econômica seja

---

<sup>6</sup> Como já dito, Engels afirma a determinação econômica em última instância.

a única causa ativa e todo o resto, apenas efeito passivo. Mas sim trata-se, pelo contrário, da interação, fundada na necessidade econômica que se impõe sempre, em última instância. P.ex., o Estado intervém por meio de tarifas protecionistas, livre comércio, boa ou má tributação. (Engels, 2007, sem página).

Neste contexto, a interação da economia com outros fatores sociais se dá sob orientação das necessidades econômicas, e o Estado como expressão dos interesses da classe dominante, operacionaliza suas ações em atendimento às necessidades econômicas que se impõem, servindo para manter a lógica da exploração. Por isso, na concepção de Marx, o Estado não é neutro.

Em um Estado capitalista, cuja neutralidade é inexistente, as práticas educativas são inevitavelmente subordinadas aos interesses do capital, assumindo diferentes formas e conteúdos. Essa dinâmica se manifesta de maneira evidente na diferenciação entre a educação destinada às classes dirigentes e à classe trabalhadora. Ao atender prioritariamente aos interesses de determinadas classes sociais, o Estado perpetua um sistema educacional dualista, caracterizado por uma escola voltada para os ricos e outra, com recursos e oportunidades limitados, direcionada aos pobres. Coerente com a estrutura capitalista produtora de desigualdade, o sistema educacional dualista<sup>7</sup> assegura, por um lado, a escola do conhecimento para os ricos, e de outro, a escola para a “integração social para os pobres”, em que o “direito ao conhecimento e à aprendizagem é substituído pelas aprendizagens mínimas para a sobrevivência” (Libâneo, 2012, p. 23). Ou ainda, segundo Oliveira (2010), a escola voltada para as camadas pobres preconiza a formação para o trabalho, atribuindo condição de empregabilidade aos sujeitos.

Constata-se, assim, que a escola estatal capitalista surgiu e se manteve, historicamente, atrelada às demandas do sistema produtivo. Marx e Engels, entendiam o Estado como instância organizadora dos interesses dominantes, criado pela sociedade civil – a esfera da produção material, das necessidades materiais dos

---

<sup>7</sup> Libâneo (2012) argumenta que a interferência das políticas educacionais do Banco Mundial e os traços da escola dualista explicam o declínio da escola pública nos últimos anos. As funções da escola assentadas na visão economicista do Banco Mundial apontam para o papel da escola no “atendimento às necessidades mínimas de aprendizagem e de espaço de convivência e acolhimento social” (Libâneo, 2012, p. 21). Segundo ele, a visão economicista imposta pelos organismos internacionais oculta a dimensão cultural e humana da educação. Esse dualismo no sistema educacional brasileiro, para Libâneo, tem vínculo com as reformas educativas iniciadas na Inglaterra nos anos 1980 e está em consonância com os acordos internacionais em torno do Movimento Educação para Todos, cujo marco foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien/Tailândia.

indivíduos. Assim, para esses autores, o Estado surge para representar os interesses da classe dominante, tornando necessário também criar suas próprias instituições, a escola estatal, por exemplo.

Além de criar suas instituições, o Estado necessita criar mecanismos e estratégias de controle e dominação, a fim de manter domínio sobre as classes dominadas, mantendo o conflito dentro dos limites da ordem capitalista.

Por conseguinte, o Estado é “a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil” (Marx; Engels, 2001, p. 18). Assim, Marx e Engels viam o Estado como aparelho da classe dominante, “as ideias da classe dominante são as ideias dominantes em cada época” (Marx; Engels, 2001, p. 32), por isso defendiam que toda classe que aspira implantar sua dominação deve conquistar primeiro o poder do Estado, a fim de apresentar seu interesse particular como aspecto de interesse geral (Marx; Engels, 2001).

### 2.2.1 REFLEXÕES SOBRE A BUROCRACIA A PARTIR DO TEXTO “GLOSAS CRÍTICAS AO ARTIGO ‘O REI DA PRÚSSIA E A REFORMA SOCIAL. DE UM PRUSSIANO’”

Se o Estado é a instância organizadora dos interesses dominantes, poderá assegurar, como expressão de interesse geral, uma escola pública, laica, gratuita, democrática e de qualidade para todos? Criado para articular os interesses das classes dominantes, poderá o Estado atender às demandas da classe trabalhadora?

Na sociedade capitalista, a burocracia atua na conformação da estrutura de classe, e o Estado se organiza, dentro da esfera burocrática, para resolver as demandas da educação, pautando-se em medidas puramente formais. Na educação, a burocracia organiza a educação para atender um projeto de sociedade. A burocracia é a forma predominante de organização da escola estatal, que atua por meio da padronização de práticas e processos escolares, universalização das formas de pensar e agir, controle da gestão escolar.

No texto “Glosas críticas ao artigo ‘O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano’”, Marx descreve como a máquina estatal se organizou, dentro da esfera burocrática, para resolver as demandas da sociedade, e ao fazer isso, apresenta criticamente os limites do Estado. Observa-se que o tratamento dado pelo Estado aos problemas emergentes gravita em torno do estabelecimento de medidas burocráticas,

mobilizadas no âmbito do aparelho estatal.

Cumpra observar, portanto, que a estrutura estatal é capaz de lidar com os problemas a partir de medidas formais, elaboradas por funcionários supostamente vistos como detentores de preparo técnico adequado. Sobre isso, o Estado recorre às reformas, portanto, a solução dos problemas sai de gabinetes, a partir de medidas formais, que tendem a padronizar ações e comportamentos para o conjunto da sociedade. Essa análise de Marx, se aplicada à educação, contribui em grande medida para a compreensão acerca dos limites da ação do Estado burocrático. Em outras palavras, significa dizer que as medidas formais não eliminam os problemas na esfera da educação, contudo, é a elas que o Estado recorre mediante a constituição de um determinado corpo burocrático, visto como racionalmente capacitado para o exercício das atribuições administrativas na esfera estatal, bem como a medidas “corretivas”, que não modificam a essência dos problemas.

É o que se observa, por exemplo, no ímpeto de Napoleão<sup>8</sup>, em buscar a eliminação da mendicância por meio de medidas elaboradas por um corpo de funcionários.

Napoleão queria acabar com a mendicância. Encarregou as suas autoridades de preparar planos para a eliminação da mendicância em toda a França. O projeto demorava: Napoleão perdeu a paciência, escreveu ao seu ministro do interior, Crétet, e lhe ordenou que destruísse a mendicância dentro de um mês, dizendo: "Não se deve passar sobre a terra sem deixar traços que relembrem à posteridade a nossa memória. Não me peçam mais três ou quatro meses para receber informações; vocês têm funcionários jovens, perfeitos inteligentes, engenheiros civis bem preparados, ponham ao trabalho todos eles; não fiquem modorrando no costumeiro trabalho de escritório". Em poucos meses tudo estava terminado. No dia cinco de julho de 1808 foi promulgada a lei que reprime a mendicância. Como? Por meio dos depósitos, que se transformaram em penitenciárias com tanta rapidez que bem depressa o pobre chegava aí exclusivamente pela estrada do tribunal da polícia correcional. (Marx, 2011a, p. 147).

Verifica-se, através deste episódio envolvendo Napoleão, que a busca pela eficiência na resposta a um determinado problema conduz à crença na constituição

---

<sup>8</sup> Napoleão Bonaparte foi imperador dos franceses, como Napoleão I, de 1804 a 1814 e, em um breve período, durante 1815. Desenvolveu uma administração local racional e “eficiente”, defendeu o fim do banditismo rural, o incentivo à ciência e às artes. Em 9 de novembro de 1799, ocorreu o golpe que ficou conhecido como Golpe do 18 Brumário. Napoleão criou o Código Civil Napoleônico, um conjunto de leis que asseguravam o direito à propriedade, à igualdade perante a lei, a proibição de greves e sindicatos. A pretensão foi garantir por meio legal, os interesses da classe burguesa.

de um corpo de funcionários que assume a forma da burocracia, para se buscar as medidas mais racionais – no interior do Estado – em atendimento aos problemas sociais emergentes.

Cumprir observar que o tratamento dado a um problema educacional como derivado das “leis da natureza” ou da “ineficiência da administração” revela um conteúdo ideológico burguês, que tende a responsabilizar os sujeitos e as instituições pelos insucessos e mazelas sociais. Essa forma de tratar o problema, coloca em evidência os funcionários do Estado como organizadores dos procedimentos ditos adequados e eficientes, sujeitos capazes de institucionalizar medidas mais racionais e técnicas, criando na forma da burocracia necessária, os instrumentos (normativas, instruções, regulamentos, legislações e outros) para se corrigir as “falhas da administração”. Pode-se dizer então que a “burocracia, nesses termos, nada mais é do que o formalismo de Estado que, do ponto de vista prático-político, materializa a dominação” (Santos, 2016, p. 22).

As reflexões de Marx, ao longo do texto, demonstram os limites do saber técnico julgado e desenvolvido pelo Estado como alternativa para se resolver os problemas da sociedade. A burocracia, por si, não consegue modificar os fatores que interferem na constituição dos problemas educacionais. Para que ocorra a superação de tais problemas, Marx aponta que o Estado deveria “acreditar na impotência interior de sua administração”, reconhecendo suas debilidades a partir de sua autocrítica, porém, este se restringe a descobrir “defeitos formais, casuais, da mesma, e tenta remediá-los” (Marx, 2011a, p. 149).

A crítica desenvolvida por Marx sobre a incapacidade do Estado de identificar as causas dos problemas reais, ancora-se no fato de que, para ele, o Estado se estrutura e organiza para atender interesses de grupos hegemônicos, e não do conjunto da sociedade, e ao se estabelecer os “defeitos”, esse mesmo Estado propõe “estratégias de correção”, baseadas em regras predefinidas e padronizadas, que são generalizadas para o conjunto da sociedade.

A leitura crítica de Marx sobre o papel do Estado se aplica ao contexto educacional contemporâneo e, mais especificamente, pode auxiliar a se pensar sobre o papel da Reforma do Aparelho de Estado de 1995, seus limites e o legado que deixou – discussão que mais adiante será retomada. Interessa aqui discutir que, o Estado, ao propor a refuncionalização administrativa do setor público brasileiro, sob bases modernas e racionais, apresentou uma concepção difusa de eficiência,

afirmando que este atributo é natural do setor privado. Nesta linha, o Estado recomenda a penetração da cultura empresarial em todas as atividades e serviços públicos de sua incumbência.

O gerencialismo como base teórica da reforma trouxe sérias implicações para o campo educacional, induzindo o definhamento cultural da escola pública – na sociedade capitalista, a escola pública restringe-se a atender às necessidades do mercado – e o surgimento de novos perfis de profissionais, da docência à gestão escolar. Em relação aos gestores escolares, invoca-se competências e habilidades gerenciais (liderança, comunicação eficaz, visão estratégica, empatia, resiliência e outras) requisitadas no mundo empresarial, o que mostra uma concepção de gestor escolar análoga a de um administrador de empresa. Neste contexto, a cultura empresarial forja um perfil de gestor escolar mais centrado nas questões burocráticas e com menos traço no compromisso com as demandas educacionais, e assim, tornou-se um agente executor de demandas burocráticas.

De tal modo, a reforma, como medida formal proposta pelo Estado brasileiro em 1995, para responder ao problema da burocratização no interior da máquina pública, segundo acepção do governo à época – FHC –, não expurgou a cultura burocrática da atividade administrativa conforme pretendeu seus formuladores neoliberais, apenas deu “roupa nova ao velho problema”. E por qual motivo não interessa ao Estado resolver o problema da burocracia no interior de seu aparato estatal? Simplesmente, porque a burocracia é indispensável à manutenção do Estado capitalista e dos interesses de classe. E como consequência disso, qualquer proposta de reforma administrativa do Estado capitalista se limitará a alterar apenas sua aparência, jamais sua essência.

Vê-se, portanto, que a “estratégia de correção” proposta pelo Estado brasileiro para resolver o problema da burocracia no interior da atividade administrativa não eliminou a burocracia no setor público, uma vez que ela é o elemento mediador que sustenta a manutenção da sociedade de classes e a sobrevivência do capital.

Assim, na base de análise de seu tempo histórico, Marx apresenta os limites do conhecimento técnico adotado pelos governos, ao discutir criticamente o artigo “O rei da Prússia e a reforma social”, demonstrando como o Estado necessita da burocracia para sua sobrevivência e como ela é funcional para a manutenção dos interesses do capital. Deste modo, de acordo com o autor, os limites das medidas técnicas do Estado se confundem com a sua própria limitação, que não consegue

equacionar os problemas da sociedade.

O Estado é o ordenamento da sociedade. Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele. Assim, a Inglaterra acha que a miséria tem o seu fundamento na lei da natureza, segundo a qual a população supera necessariamente os meios de subsistência. Por um outro lado, o pauperismo é explicado como derivando da má vontade dos pobres, ou, de acordo com o rei da Prússia, do sentimento não cristão dos ricos, e, segundo a Convenção, da suspeita disposição contra-revolucionária dos proprietários. (Marx, 2011a, p. 148).

Partindo das análises de Marx, o Estado é incapaz de operacionalizar ações que combatam os problemas educacionais em suas raízes, e que atenda, portanto, aos interesses universais, porque se assim o fizesse, ele próprio se autodestruiria.

O Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração, de um lado, e os seus meios e possibilidades, de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que repousa sobre essa contradição. Ele repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. (Marx, 2011a, p. 148).

Destarte, o Estado tal como apresentado por Marx só pode existir em uma sociedade de desiguais, pois a sua estrutura corresponde à relação de exploração estabelecida pelo capital. Para Marx, a impotência do Estado se manifesta pela sua administração ineficiente que é orientada pelos interesses privados, por isso, eliminar o Estado significa extirpar a vida privada e, por consequência, a burocracia moderna.

Se o Estado moderno quisesse acabar com a impotência da sua administração, teria que acabar com a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele só existe como antítese dela. (Marx, 2011a, p. 149).

À luz da reflexão de Marx, pode-se dizer que a essência dos problemas educacionais possui suas raízes nas relações de produção capitalista e, por isso, não pode ser superada pela ação do Estado – intervenção burocrática – ou por reformas políticas. Quando se entende o Estado vinculado, umbilicalmente, à estrutura capitalista, não se espera das reformas – mudanças jurídico-políticas – o rompimento da lógica de exploração e, portanto, a superação dos problemas emergentes.

### 2.3 O ESTADO E A BUROCRACIA SOB A LEITURA DE GRAMSCI: ELEMENTOS PARA SE PENSAR A ESCOLA PÚBLICA COMO ESPAÇO CONTRA HEGEMÔNICO

Se por um lado, Marx (1996) acredita que o Estado é um espaço de domínio de classe, no qual por meio da sua superestrutura, perpetua a dominação da classe dominante, por outro lado, Gramsci (2017) amplia essa visão argumentando que o Estado reproduz o consenso na esfera da sociedade civil a fim de manter determinada ordem social e econômica.

A leitura gramsciana sobre o papel do Estado oferece elementos para se pensar a escola pública como espaço de construção de um novo projeto societário, portanto, lugar de formação da contra hegemonia. Para Gramsci, essa possibilidade histórica só se concretiza por meio da elevação do nível cultural das massas, promovendo a formação de intelectuais organicamente vinculados aos interesses populares. Em sua visão, esses intelectuais desempenham um papel fundamental na luta pela hegemonia e na construção de um novo bloco histórico que represente os anseios e necessidades das classes subalternas.

A elaboração teórica de Gramsci baseou-se na Revolução Russa de 1917, que em certa medida provou que “a vontade humana organizada (e não os fatos econômicos brutos) seria o verdadeiro motor da história” (Coutinho, 2011, p. 15)<sup>9</sup>. A “filosofia da práxis” de Gramsci reposicionou alguns pontos sensíveis presentes no marxismo determinista, como por exemplo, o conceito de ideologia, que deixou de ser tratado de forma negativa, assumindo o sentido de “concepção de mundo orientadora de projeto civilizatório” e, também, a ideia de bloco histórico, em que estrutura e superestrutura constituem unidade (Oliveira, 2016, p. 227).

Sem se distanciar do fundamento principal do marxismo, ou seja, a relação entre a instância econômica e ideológica, Gramsci revolucionou o entendimento sobre o Estado, apresentando-o como construtor da hegemonia, e assim rompeu com a ideia de Estado instrumento, presente na compreensão de Marx e Engels.

---

<sup>9</sup> O professor Carlos Nelson Coutinho foi pioneiro na introdução de Gramsci no Brasil e um dos maiores estudiosos do pensamento gramsciano no mundo. Para aprofundar, sugerimos: COUTINHO, Carlos Nelson. A presença de Gramsci no Brasil. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, n. 22, p. 37-44, 2009.

Com isso, sua concepção abrangeu um sentido mais amplo, no qual o Estado é entendido como “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (Gramsci, 2017, p. 357). Assim, originalmente compreendeu que a coerção e o consenso são dois elementos constitutivos do Estado, na medida em que a dominação de classe ocorre tanto pela repressão quanto pelo consenso. Deste modo, Gramsci chama a atenção para o que definiu como “noção geral de Estado” na qual “entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)” (Gramsci, 2017, p. 261).

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos superestruturais”: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. (Gramsci, 2001, p. 20).

À luz dessa linha de interpretação, a estrutura da sociedade civil encontra-se no campo das ideologias e a sociedade política representa o poder do Estado. Nos termos de Gramsci, Estado não é só força, mas consentimento, e é nessa instância que a hegemonia é construída, mediante a atuação de intelectuais orgânicos cuja tarefa é “organizar a reforma moral e intelectual, isto é, adequar a cultura à função prática” (Gramsci, 2001, p. 125). Essa era a importância central dessa instância, tendo em vista que, para Gramsci, a luta revolucionária do proletariado poderia atingir a tomada de poder de Estado, mediante a “ligação entre a massa popular nacional e a direção política do nacionalismo italiano” (Gramsci, 2001, p. 199).

Deste modo, no encaixe do pensamento gramsciano, o Estado desenvolve um processo de dominação de classes ao recorrer à criação de mecanismos e estratégias de consenso, e não apenas à coerção, via força ou aspectos legais/jurídicos. O consenso, portanto, é (re)produzido na esfera da sociedade civil, instância do Estado em que as diferentes instituições (escola, igreja, sindicatos, imprensa e outras) exercem mecanismos para a manutenção de determinada base econômica e, mais especificamente, atuam na articulação e reprodução das relações de poder (Coutinho, 2011).

E se o consenso é produzido na instância da sociedade civil, é nesta esfera que as relações sociais se tornam “naturais” e legítimas, ou seja, se produzem e difundem as ideologias tornando-as hegemônicas, mediante a direção política e o consenso. Observa-se, portanto, a

Tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção. (Gramsci, 2017, p. 22).

As instituições de poder do Estado mantêm uma natureza “pedagógica/educadora”, pois produzem/reproduzem formas de pensar e viver conforme os projetos sociais em evidência. No contexto atual, também se evidencia a presença educativa do Estado e de suas instituições a favor do projeto societário do capital. A educação segue sendo pensada e organizada dentro de uma lógica econômica, que tem colocado o mercado no centro das decisões educacionais.

A própria Reforma do Aparelho de Estado de 1995 carregou um teor educativo no sentido de modernização, forjando consenso em torno da necessidade de um novo modelo administrativo, desburocratizado e com bases mais modernas. O consenso construído em torno da reforma apresentou-se como um expressivo interesse da nação, sustentando os interesses que convinham ao grupo dirigente.

A burocracia é o recurso utilizado pelo capital para controlar, disseminar e consolidar consensos favoráveis aos interesses das classes dominantes. Como forma de organização do Estado e de suas instituições, a burocracia é um elemento mediador, suporte da relação de aprendizagem entre ambos. A burocracia criada pelo e no Estado educa a escola pública para a hegemonia do capital e cria barreiras para a construção da contra hegemonia. Dessa forma, a hegemonia se constrói mediante uma relação de aprendizagem.

Toda relação de “hegemonia” é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais. (Gramsci, 1999, p. 399).

Gramsci (1999) entende, portanto, que a sociedade civil é o momento organizativo do Estado, cujo objetivo é mediar (pedagogicamente) o exercício da

dominação de classe, produzindo organização e consentimento. Logo, o consenso é resultado de um processo educativo, que envolve uma classe articulada ideologicamente (que “ensina” seu projeto societário) e uma classe desagregada e diluída em seus interesses (que “assimila” o que lhe foi “ensinado”). A partir disso, questiona-se: é possível a classe proletária experimentar a sociedade civil como momento organizativo do Estado? Sobre isso, reiteramos a defesa de Gramsci, de que é fundamental elevar o nível cultural e intelectual das massas e preparar intelectuais organicamente ligados aos interesses populares, na luta pela hegemonia e na construção do novo bloco histórico (Gramsci, 2001).

Uma das características mais marcantes de todo grupo que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação e pela conquista “ideológica” dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão for capaz de elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos. (Gramsci, 2001, p. 19).

As ponderações de Gramsci conduzem a uma visão dialética do Estado, tratando-o como unidade que integra força e consenso, domínio e direção. Essa dialeticidade é revelada em uma nota, na qual o autor faz referência a Francesco Guicciardini<sup>10</sup>:

[...] para a vida de um Estado, duas coisas são absolutamente necessárias: as armas e a religião. A fórmula de Guicciardini pode ser traduzida em várias outras fórmulas menos drásticas: força e consenso, coerção e persuasão, Estado e Igreja, sociedade política e sociedade civil. (Gramsci, 2017, p. 260).

Ao retomar a associação realizada por Guicciardini, o pensador italiano indica a interligação de outros componentes considerados por ele inseparáveis na história política de um país. Assim, mostra coerência teórico-prática fundada na compreensão teórica da realidade na qual vivia.

---

<sup>10</sup> Historiador da Itália renascentista (1483-1540). Para ele, a massa deveria ser conduzida pelo poder armado estabelecido pela autoridade e pelas normas da Igreja. Guicciardini foi o comissário geral do exército do papa Leão X e defensor do monopólio das armas e da religião nas mãos da autoridade. Ao lado de Maquiavel, ocupa um importante lugar na prática política do renascimento italiano (Gramsci, 2017).

### 2.3.1 REFLEXÕES SOBRE A BUROCRACIA A PARTIR DE NOTAS DE GRAMSCI

A análise que Gramsci faz acerca da burocracia é observada ao longo dos textos produzidos no cárcere. Merece destaque o tratamento que dá à burocracia ao discuti-la como categoria histórica, relacionando-a ao desenvolvimento das formas políticas e econômicas que impulsionaram a formação do “funcionário de carreira, tecnicamente treinado para o trabalho burocrático (civil e militar)” (Gramsci, 2017, p. 94), conforme descrito nos “Cadernos do Cárcere – Maquiavel: notas sobre o Estado e Política”.

Segundo ele, “toda forma social e estatal teve um problema dos funcionários, um modo de formulá-lo e resolvê-lo, um sistema particular de seleção, um tipo próprio de funcionário a educar” (Gramsci, 2017, p. 94). Essa problemática responde às necessidades inerentes a cada forma social, a qual fez emergir um novo tipo de funcionário, contudo, ressalta que em certo tempo, a “tradição e os interesses constituídos” não foram dispensados, principalmente na esfera eclesiástica e na militar (Gramsci, 2017, p. 94),

Centrado no caráter histórico, Gramsci mostra como a burocracia atendeu às mudanças e exigências sociais da época, ao trazer o caso da França. Como exemplo, discute que no período até a época de Napoleão III, as forças militares regulares ou de carreira exerciam um papel fundamental na instauração dos golpes de estado, frente ao país que se dividiu politicamente (facciosamente). Ao descrever a mudança na técnica política a partir de 1848<sup>11</sup>, Gramsci demonstra como o Estado francês se organizou burocraticamente, a partir de um novo contexto histórico.

[...] após a expansão do parlamentarismo, do regime associativo sindical e partidário, da formação de vastas burocracias estatais e “privadas” (político- privadas, partidárias e sindicais), bem como das transformações que se verificaram na organização da polícia em sentido amplo, isto é, não só do serviço estatal destinado à repressão da criminalidade, mas também do conjunto das forças organizadas pelo Estado e pelos particulares para defender o domínio político e econômico das classes dirigentes. (Gramsci, 2017, p. 81).

Da mesma forma, Gramsci faz críticas aos partidos italianos, associando-os à

---

<sup>11</sup> Revolução Francesa de 1848 ou Revolução de Fevereiro. Uma onda de revoluções na França encerrou com o golpe de Napoleão Bonaparte, o tio. Marx apelidou o golpe do sobrinho como 18 de Brumário de Luís Bonaparte. Este golpe acabou com a primeira República Francesa e criou o império napoleônico, no qual Luís Bonaparte tornou-se o imperador Napoleão III. (Marx, 2011b).

burocracia. Para ele, a fraqueza deles aparecem, notoriamente, a partir do Risorgimento (em parte o Partido Nacionalista), na qual não conseguiram reagir “energicamente” sobre as classes “para desenvolvê-las, consolidá-las, universalizá-las”, considerando o momento de declínio das classes econômicas e a “gelatinosa estrutura econômica e social” da Itália, naquele contexto. Gramsci entendia que os partidos não eram “apenas expressão mecânica e passiva das próprias classes”, mas deveriam operar sobre elas (Gramsci, 2017, p. 213). Deste modo, o partido (considerado o “moderno príncipe” para Gramsci) era visto por ele, como o lócus da organização da vontade geral, cujo papel era difundir os preceitos da classe trabalhadora e, por isso, o motor do processo de construção da hegemonia.

As classes expressam os partidos, os partidos elaboram os homens de Estado e de Governo, os dirigentes da sociedade civil e da sociedade política. Deve haver uma certa relação útil e fecunda nestas manifestações e nestas funções. Não pode haver elaboração de dirigentes onde falta a atividade teórica, doutrinária dos partidos, onde não são investigadas e estudadas sistematicamente as razões de ser e de desenvolvimento da classe representada. (Gramsci, 2017, p. 214).

Na concepção de Gramsci (2017, p. 287), os partidos representavam assim “escolas da vida estatal”, ou seja, “os partidos nascem e se constituem como organização para dirigir a situação em momentos historicamente vitais para suas classes; mas nem sempre eles sabem adaptar-se às novas tarefas e às novas épocas” (Gramsci, 2017, p. 64). Contudo, quando a burocracia se instala no interior do partido, este deixa de orientar-se no atendimento ao interesse geral da classe a qual representa, e assim passa a manter os interesses de grupos específicos, na perspectiva de zelar pela ordem e pela propriedade privada. Emerge da leitura gramsciana o reconhecimento de que a burocracia, ao voltar-se para os interesses de determinados grupos, operacionaliza na instância da esfera política do Estado, por meio da estrutura coercitiva do Estado, a fim de manter e legitimar os interesses dominantes.

Assim, para Gramsci, a sociedade política centra sua esfera de atuação nos aparelhos coercitivos e burocráticos-executivos do Estado e, por isso, em formações sociais em que a sociedade política é mais consolidada e a sociedade civil é frágil, a burocracia tende a operar de forma mais centralizada e acentuada, enquanto o centralismo democrático ocorre em menor grau. Diferentemente, nas sociedades

capitalistas mais avançadas, caracterizadas por um certo equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil, “a burocracia tende a incorporar determinados interesses e impulsos das massas populares, não para suplantá-la ordem de dominação fundada na propriedade privada; mas, sobretudo, para legitimá-la” (Santos, 2016, p. 56). Gramsci aponta que “nessas formações, a luta de classes ganha espaço e, nesse sentido, acaba por tensionar a burocracia fazendo com que ela atenda, em alguns momentos, aos diferentes interesses na sociedade” (Santos, 2016, p. 56).

Enuncia-se nas reflexões de Gramsci a abordagem sobre o centralismo democrático nas sociedades, demonstrando seu caráter orgânico, de movimento, no qual se manifesta como “revelação da realidade histórica, e não se enrijece mecanicamente na burocracia” (Gramsci, 2017, p. 96). Esse centralismo retrata uma contínua inserção de elementos que nascem das massas, constituindo-se “necessidade prática e indutiva, experimental, e não como o resultado de um processo racionalista, dedutivo, abstrato, ou seja, próprio dos intelectuais puros (ou dos puros asnos)” (Gramsci, 2017, p. 97). Ao ponderar sobre a predominância do centralismo burocrático no Estado, Gramsci indica como característica o surgimento de privilégios da classe dirigente e o sufocamento de forças contrastantes, mesmo que elas indiquem convergências aos interesses dominantes. Contrariamente, o centralismo democrático reúne uma “unidade orgânica entre teoria e prática, entre camadas intelectuais e massas populares, entre governantes e governados” (Gramsci, 2017, p. 97).

A burocracia obstaculiza este processo de unidade orgânica, pois é entendida como

[...] a força consuetudinária e conservadora mais perigosa; se ela chega a se constituir como um corpo solidário, voltado para si mesmo e independente da massa, o partido termina por se tornar anacrônico e, nos momentos de crise aguda, é esvaziado de seu conteúdo social e resta como que solto no ar. (Gramsci, 2017, p. 64).

Neste contexto, Gramsci explica que as “ideologias historicamente orgânicas”, ou seja, aquelas que “organizam as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc.” são necessárias à formação de determinada estrutura social (Gramsci, 1999, p. 237). Por isso, o campo da superestrutura tende a manifestar as necessidades que ocupam o campo da estrutura. Gramsci denomina de bloco histórico essa unidade entre

estrutura e superestrutura, ou seja, “o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (Gramsci, 1999, p. 250).

Por conseguinte, a formação dos intelectuais orgânicos das classes populares deve se alinhar às necessidades materiais e históricas deste grupo social, constituindo uma adesão orgânica, um elo e compromisso ético com interesses de classe. Na formação dos intelectuais que atuam no desenvolvimento dessas ideologias, Gramsci aponta que não se faz “política-histórica” sem a “conexão sentimental entre intelectuais e povo nação”. Na ausência deste nexo, “as relações do intelectual com o povo nação se tornam de natureza puramente burocrática e formal” – os intelectuais se tornam uma casta ou um sacerdócio (centralismo orgânico) (Gramsci, 1999, p. 221).

Com base nessa passagem, entendemos que o processo que conduz à formação dos intelectuais de classe ou dos novos intelectuais, apresenta-se intrinsecamente ligado ao espaço em que essas individualidades/subjetividades são desenvolvidas, no caso, o espaço escolar. Contudo, uma escola burocrática também desenvolve obstáculos para o desenvolvimento de práticas mais coerentes com as necessidades históricas dos sujeitos. A burocracia dificulta o encontro da escola com seu objetivo central, que é assegurar a socialização do conhecimento historicamente produzido pela humanidade.

Ao criar mecanismos de controle e criação de consensos, o Estado capitalista perpetua a estrutura social de classe. A burocracia torna-se elemento mediador da relação entre Estado (escola pública) e o capital, estabelecendo um conjunto de preceitos que padronizam ações e comportamentos, a fim de controlar práticas, processos e condutas.

Conforme aponta Gramsci, o centralismo burocrático no Estado sufoca as forças contrastantes que podem impulsionar mudanças estruturais na sociedade. Na escola, o reflexo desse centralismo pode gerar obstáculos para a formação de intelectuais engajados com a luta das classes subalternas.

## 2.4 A GÊNESE DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA: ENTRE A BUROCRACIA E O CAPITAL

A escola se insere na esfera da sociedade civil, onde desempenha o papel de produzir consensos que podem estar alinhados ou em desacordo com o projeto societário do capital. Nesse contexto, a burocracia age como mecanismo de controle do Estado, corporificado pelos interesses do capital, sobre a escola. Portanto, eliminar barreiras burocráticas em seu interior representa não apenas a negação do modelo de educação subordinado ao capital, mas, também, o reconhecimento das necessidades históricas dos sujeitos. Embora romper com as formas burocráticas possa parecer simples, uma vez que a modernização evoca a superação de modelos antigos e obsoletos, na prática, esse processo enfrenta desafios profundos e estruturais.

Desde a criação do Estado moderno, a modernização representou a principal alternativa de ruptura com a forma societária antiga e de construção de uma nova nação, alinhada às mudanças do mundo do trabalho que exigiram mecanismos mais racionais (científicos) para expansão e acumulação do capital. Como resposta à necessidade de modernizar a sociedade, a burocracia atrela-se ao mantra da modernização, assumindo uma nova configuração, compatível com a natureza “racionalizada” da sociedade. A burocracia revelou-se instrumento a favor de um projeto de sociedade capitalista, vinculado à ideia de modernização, que se fortaleceu como alternativa para construção de uma nova sociedade – industrial, tecnológica e moderna.

Como reflexo disso, desenvolveram-se representações sociais em torno de um novo modelo de escola, que deveria não apenas se alinhar ao novo projeto societário, como também promover o seu desenvolvimento, o que aprofundou aproximações com o mundo produtivo. E assim, aos poucos a escola moderna (capitalista e pública) foi se distanciando da estrutura institucional e pedagógica das escolas de primeiras letras do Império.

Como discutido, a construção sócio-histórica da escola pública manteve-se intrinsecamente ligada ao desenvolvimento das dinâmicas do mundo do trabalho. Sua origem e função, em especial, foram moldadas para responder às demandas emergentes da nova estrutura produtiva (Ruiz, 2014).

Com base nestes interesses, desenvolveu-se um modelo educacional

alinhado às exigências do setor econômico, voltado para a formação de trabalhadores assalariados adaptados ao sistema produtivo. A universalização da leitura e da escrita, a incorporação da ciência como ferramenta de aprimoramento produtivo e a mudança ideológica que posiciona a ciência como motor da sociedade capitalista, trouxeram profundas transformações para o campo educacional. A escola pública, nesse contexto, assume predominantemente o papel de “ensinar” (habilidades como ler, escrever e calcular para atender às demandas econômicas) e “educar” (promover o consenso necessário para a nova forma de sociabilidade).

Nesse contexto, o Estado moderno assume o papel de provedor da educação para as massas populares, que, sem condições de financiar sua própria formação, veem a escola se institucionalizar como o espaço central da educação formal. Esse momento marca o início da massificação do ensino e da escola pública (Ruiz, 2014).

A escola, por sua vez, a fim de atender às novas demandas da sociedade, surge como ruptura à escola imperial, que já não correspondia às exigências emergentes. Seu propósito era, então, responder às necessidades sociais, políticas e culturais da modernidade com inovação, contudo, trazia elementos de continuidade em relação ao modelo anterior. Buscava-se uma instituição mais racionalizada, com processos mais definidos, admissão organizada, classificação e agrupamento dos alunos, uma estrutura curricular ordenada e regulamentação do tempo, instituída como “símbolo de modernização do ensino” (Souza, 2009, p. 30). Dada a relevância da escola como principal motor de progresso e desenvolvimento econômico e social, o Estado moderno precisou criar mecanismos racionais de controle do trabalho docente e escolar, instituindo um sistema burocrático. A burocracia, por sua vez, também se modernizou dentro das escolas, acompanhando essa evolução, entretanto, como recurso mediador entre o Estado moderno capitalista e a escola pública, nunca deixou de operacionalizar o controle sobre suas práticas, processos e gestão escolar.

As tentativas de organização institucional fundamentaram-se pela racionalização, utilizando-se da burocracia vista como “eficiente” para organizar e gerenciar suas atividades escolares. Este foi o caminho seguido pelas sociedades modernas e suas instituições formais.

Logo, a escola moderna brasileira, durante os séculos XIX e XX, organizou-se como instituição burocrática, dando ênfase a procedimentos administrativos

escolares baseados em registros, entendidos como métodos eficazes para a “gestão eficiente” das instituições educacionais. Naquela conjuntura, esperava-se uma gestão alinhada às expectativas de desenvolvimento social e econômico, e que fosse capaz de contribuir com a construção de uma nova nação. Assim, a burocracia cumpre o papel organizador da escola, que operacionaliza pelo excesso de documentos formais, normas instituídas e papelada. Essa forma burocrática correspondeu às necessidades do Estado capitalista naquele momento histórico e, por conseguinte, das instituições sob sua administração.

Conforme a racionalização administrativa se intensificou, tanto mais se ampliaram os instrumentos burocráticos de controle do trabalho docente e escolar e, assim, evidencia-se o crescimento da racionalidade administrativa na organização do ensino (Souza, 2009). A divisão do trabalho<sup>12</sup> característico da organização industrial adentrou o universo escolar e impulsionou o processo de racionalização do ensino, que já estava em curso desde a segunda metade do século XIX. O fundamento da lógica burocrática se estruturou na “separação entre concepção e ação, o que deu origem às funções especializadas no seu interior, sendo alguns responsáveis em conceber teoricamente o ensino e outros em executar aulas” (Tavares; Azevedo; Morais, 2014, p. 159).

A burocracia na sociedade moderna assumiu, portanto, a forma de controle e dominação, que no interior da escola pública apareceu, inicialmente, como instrumentos de controle do trabalho docente e, mais tarde, com a ampliação das instâncias burocráticas administrativas, como controle sobre os agentes responsáveis pela direção, coordenação e inspeção escolar (Souza, 2009).

Como expressão do processo de racionalização da escola, os relatórios constituíram-se mecanismos de prestação de contas, de início, do trabalho docente e, mais tarde, dos funcionários do quadro administrativo. Observa-se, pois, que a “burocracia do papel” foi a forma encontrada pelo Estado para fiscalizar as ações dos professores, e mais tarde, em decorrência da intensificação do fluxo das atividades administrativas, das ações da direção, coordenação e inspeção escolar. O incremento da rotina administrativa da escola impulsionou o crescimento dos mecanismos de controle e fiscalização por parte do Estado.

Com base nisso, reitera-se que os processos de racionalização e

---

<sup>12</sup> Fortes aproximações teve o pensamento administrativo assumido na Educação com os princípios da administração clássica empresarial (Sander, 2007).

burocratização não se dissociam, uma vez que a exigência do conhecimento técnico para o desempenho de determinadas funções na escola criou a necessidade de se definir uma esfera de competências formais para as diferentes funções e mecanismos operacionais para fiscalizá-las. Na escola moderna, a formulação de regulamentos administrativos fixou, rigorosamente, atribuições e deveres funcionais – para professor, diretor, coordenador e inspetor – desencadeando a exigência de relatórios periódicos, meios oficiais de controle do trabalho docente e escolar.

De tal modo, a burocracia, como estrutura de dominação, institucionalizou relações de poder e submissão, reforçando a divisão vertical do trabalho, pois “não há na burocracia qualquer autonomia individual ou social no que diz respeito à participação no processo administrativo” (Motta, 1985, p. 63). A escrituração exigida revelou-se como norma burocrática que não se limitou apenas a assegurar visibilidade da ação educativa, mas, sobretudo, “modelar condutas, disseminar modelos desejáveis” (Souza, 2009, p. 21). Assim, esses instrumentos de controle do trabalho dos agentes educacionais instituídos como norma burocrática, pelo poder público, revelou uma intenção pouco declarada: obediência ao poder central – o Estado.

Historicamente, a escola moderna foi se aprimorando como organização burocrática, desenvolvendo e criando estruturas de controle e dominação como formas de assegurar o desempenho de comportamentos padronizados e o estabelecimento de consensos em torno de um projeto societário liberal em construção. Vista como “moderna, racionalizada e disciplinadora”, essa burocracia “modernizou sem modernizar”, pois preservou velhos interesses.

A dominação burocrática alcançou níveis mais complexos, saindo de uma esfera palpável e concreta para uma mais abstrata e fluida – que deu origem a uma nova forma de dominação, a digital, que servida pelas TICs, tornou-se mais intensa e agravou a burocracia dentro da escola.

A promessa de que o novo modelo venceria a velha tradição burocrática da administração pública, não passou de grande ilusão. O novo modelo de gestão pública, incluindo a gestão da educação, foi sendo apresentado, paradoxalmente, à assimilação das práticas da administração privada (Lima, 2021b). Neste contexto, as TICs tornaram-se “instrumentos intensificadores da burocracia” (Catalão, Pires, 2020, p. 101), servindo como suporte de controle e dominação. Estes dispositivos, ao serem responsáveis pela recolha de dados, gestão e difusão de informação, atuam de forma ágil, disponibilizando um fluxo de dados que “informam o centro sobre as ações dos

atores da periferia” (Gonçalves, 2018, p. 60).

A dominação digital viabilizada pela nova forma burocrática mostrou-se potente, sendo capaz de disseminar rapidamente e em larga escala informações que consolidam determinadas concepções, favorecendo consensos em torno de projetos societários em construção.

Na próxima seção, abordam-se as tendências históricas do Estado brasileiro e como este se ajustou ao desenvolvimento do sistema capitalista, apresentando diferentes interfaces ao longo do processo histórico. Explora-se o período de 1930 a 1970, como germe das ideias de planejamento e modernização no Brasil e a atuação do Estado Tecnoburocrático, especificamente durante o Governo Civil-Militar, o Estado Democrático a partir da redemocratização do país e o Estado Gerencial-Burocrático, a partir da década de 1990, decorrente da ofensiva neoliberal como projeto de governo no Brasil. Em cada perspectiva discutida, apresenta-se o modelo de gestão predominante, contudo, há de se observar que as mudanças educacionais mantêm, em sua essência, a continuidade histórica dos interesses do capital.

### **3 A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA BUROCRACIA NO BRASIL NOS SÉCULOS XX E XXI E OS MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR PREDOMINANTES**

Neste capítulo, explora-se a trajetória da burocracia no Brasil ao longo dos séculos XX e XXI, com foco nos modelos de gestão escolar desenvolvidos nesse período. O objetivo é examinar o surgimento da burocracia, que se consolidou nos anos 1930, um marco histórico caracterizado pelo advento de uma “tecnoestrutura estatal”. Esse fenômeno emergiu das complexas interações entre Estado e economia, centrando-se na ideia de planejamento estatal, uma prática que se estendeu até a década de 1970, moldando profundamente as políticas públicas.

Na sequência, realiza-se uma análise da expressão do gerencialismo burocrático no âmbito da gestão escolar, fundamentada em referenciais de gestão democrática, com base em autores como Paro (1996; 2010; 2015), Lima (2018), Saviani (2013a; 2013b, 2018), Libâneo (2019; 2021), Wood (2011) e outros. O texto destaca as particularidades do modelo gerencial desenvolvido no Brasil, assim como a ascensão da burocracia digital na educação. Ao longo desta reflexão, examinam-se três modelos de gestão escolar — Burocrático, Democrático e Gerencial — que se consolidaram nas últimas décadas, contextualizando suas respectivas origens e evoluções à luz das conjunturas sociais e políticas.

No transcorrer da pesquisa, observa-se como a burocracia se consolida, na sociedade moderna, como uma poderosa ferramenta de controle e dominação, integrando-se de forma essencial ao funcionamento do Estado. Por meio das estruturas burocráticas previstas no interior do aparelho administrativo, ocorre a perpetuação da ordem econômica e social, mantendo os interesses do Estado e garantindo a continuidade de suas funções.

No decorrer dos anos, o Estado modernizou sua burocracia, recriando suas formas, mas sem alterar sua essência como instrumento de controle e dominação. Essa modernização, no entanto, está ancorada em bases históricas, preservando os objetivos e interesses herdados do passado. Em vez de uma transformação estrutural, tratou-se de uma modernização externa para a continuidade, ajustando-se às novas demandas sem romper com o projeto capitalista subjacente. Assim, a burocracia se reinventa, não para mudar o sistema, em sua essência, mas para garantir a sua perpetuação.

Essa modernização promovida pelo Estado surge da sua relação simbiótica

com a esfera econômica, que busca criar as condições necessárias para o desenvolvimento social e econômico do país. Assim, as políticas formuladas pelos governos refletiram essa interação, e a modernização tornou-se um requisito para toda organização de poder estatal, incluindo a escola pública.

Ao longo do processo histórico, o Estado brasileiro passou por três tendências históricas distintas na organização de sua máquina pública, cada uma delas impactando os modelos de gestão escolar que prevaleceram em diferentes momentos políticos e sociais. Esses modelos refletem as adaptações do Estado às demandas de cada período, moldando a administração educacional em consonância com as transformações econômicas e sociais. Em cada um desses períodos, o Estado assumiu características e comportamentos distintos que não apenas exprimiram projetos em disputa na sociedade, como também desencadearam novos sentidos e padrões de gestão da máquina estatal – e da escola pública.

Deste modo, ressalta-se que não há um único modelo de gestão, pois é a partir de processos sociais mais amplos que esses padrões se estabelecem e fortalecem, exprimindo características predominantes da sociedade vigente.

A seguir, abordam-se as tendências históricas assumidas pelo Estado brasileiro no século XX e XXI e os modelos de gestão predominantes em cada período apresentado.

### 3.1 DOS ANOS 1930 AO GOVERNO CIVIL-MILITAR DE REGIME POLÍTICO AUTORITÁRIO: CONTINUIDADE HISTÓRICA DA TENDÊNCIA AO ESTADO TECNOBUROCRÁTICO

No Brasil, a ideia de modernização atrela-se ao preceito de planejamento, pois este “destina-se, explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social” (Ianni, 1971, p. 310). O planejamento passou a fazer parte da realidade política e cultural do Brasil, já nos anos 1930 a 1970, impulsionando o surgimento de uma estrutura burocrática que se forma no âmbito do Executivo. Assim, o surgimento de uma “tecnoestrutura estatal” é consequência das interações entre Estado e economia. Nesse contexto, a relação entre ambos reflete inevitavelmente as influências mútuas entre poder político e poder econômico. Isso significa que as demandas da política econômica estatal geraram o surgimento e a expansão de uma estrutura técnica de governança, que, segundo o autor, já se manifestava no Brasil

entre 1930 e 1970.

Esse período assinalou o surgimento e o desenvolvimento de um processo de “hipertrofia do Poder Executivo”, que ocorreu em detrimento do Poder Legislativo, e como consequência, verificou-se a criação e o fortalecimento de uma “tecnoestrutura estatal”. Nesse contexto, o Estado passou a exercer maior interferência na economia, adotando políticas governamentais cada vez mais complexas, caracterizadas por um planejamento econômico centralizado (Ianni, 1971).

Conforme expõe o autor, as transformações profundas na estrutura de poder e na natureza do Estado brasileiro indicaram a coexistência de duas tendências principais – conflitantes, antagônicas – que marcaram a política econômica governamental no período, com frequência. Os dois projetos – Desenvolvimento Nacionalista e Desenvolvimento Dependente – comportaram-se em movimento pendular, ora no sentido nacionalista, ora no sentido de dependência, adotando em suas práticas de governo o planejamento como estratégia. O quadro a seguir mostra os períodos predominantes desses dois modelos de desenvolvimento e seus respectivos governos.

**Quadro 2 – Tendências da política econômica governamental brasileira - 1930/1970**

<b>Principais tendências</b>			
<b>Desenvolvimento Nacionalista</b>		<b>Desenvolvimento Dependente</b>	
1930 – 1945	Governo Getúlio Vargas (1930/1937 e 1937/1945)	—	—
—	—	1946 – 1950	Governo Eurico Gaspar Dutra (1946/1951)
1951 – 1954	Governo Getúlio Vargas (1951/1954)	—	—
—	—	1955 – 1960	Governo Café Filho (1954/1955) Governo Carlos Luz (8/11/1955 a 11/11/1955) Governo Nereu Ramos (1955/1956) Governo Juscelino Kubitschek (1956/1961)
1961 – 1964	Governo Jânio Quadros (31/01/1961 a 25/08/1961). Governo Ranieri Mazzilli (25/08/1961 a 7/09/1961). Governo João Goulart (1961/1964)	—	—

Continua...

...Continuação

—	—	1964 - 1970	Governo Ranieri Mazzilli (02/04/1964 a 15/04/1964). Governo Humberto Castelo Branco (1964/1967). Governo Artur da Costa e Silva (1967/1969). Governo da Junta Militar (31/08/1969 a 30/10/1969). Governo Emílio Garrastazu Médici (1969/1974)
---	---	-------------	--

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora com base em Octavio Ianni (1971).

O interesse é apontar que ambas as tendências da política econômica brasileira estavam atreladas a um projeto de capitalismo – seja nacional ou dependente – como caminho para o progresso econômico e social. O primeiro visava à nacionalização dos centros de decisão econômica, promovendo a hegemonia do Brasil nas relações com países da América Latina e África. Já o segundo projeto reconhecia as conveniências e exigências da interdependência entre as nações capitalistas, sob a liderança dos Estados Unidos, integrando o Brasil a uma dinâmica de subordinação aos interesses do capitalismo global (Ianni, 1971).

Independente da tendência adotada, todos os governos tinham algo em comum: a aspiração em alcançar o progresso econômico e social do país, e mesmo com este movimento pendular entre capitalismo nacional e capitalismo dependente, representado por projetos econômicos antagônicos, a ideia de planejamento foi adotada por todos os governantes, pois a participação do Estado na economia trouxe novas exigências relacionadas à

[...] coleta de informações, a sistematização de dados, a análise de problemas, a formulação de previsões, a tomada de decisões, o controle da execução, e a avaliação dos resultados particulares e gerais dos planos, programas e projetos. (Ianni, 1971, p. 311).

Com isso, as diferentes políticas econômicas promoveram a reformulação de estruturas político-administrativas por meio da criação de “ministérios, superintendências, institutos, conselhos, grupos executivos, departamentos, comissões, serviços, diretorias, divisões, companhias, bancos etc.” (Ianni, 1971, p. 313). No interior desta esfera, estava em curso a divisão social do trabalho, no qual o governo transita do princípio do clientelismo, do Estado Oligárquico, para o princípio do mérito, do Estado burguês (Ianni, 1971). Os anos 1930 marcam a mudança de uma

nação arcaica para uma nação moderna, transformação que perpassa – indiscutivelmente – pela racionalização do sistema econômico. O conhecimento técnico é necessário para a modernização.

Reitera-se, portanto, que os níveis políticos e econômicos se imbricam e se determinam mutuamente, ocasionando a necessidade de criação de uma tecnoestrutura estatal, constituída como esfera de poder na qual se verifica este “intercâmbio e a metamorfose do político em econômico” (Ianni, 1971, p. 316).

Ao longo do período de 1930 a 1970, prevaleceu a estratégia de desenvolvimento dependente, uma vez que as crises políticas e econômicas não foram suficientemente intensas para romper as relações e estruturas de dependência existentes. No Brasil, a transição para uma economia orientada para o setor industrial tornou-se predominante, provocando uma verdadeira revolução tanto no poder político quanto na estrutura econômica. Esse processo levou o Estado a assumir novos papéis, adotando técnicas de planejamento como instrumentos centrais da política econômica governamental (Ianni, 1971). E assim nasce a burocracia nacional orientada pelo horizonte da modernização.

### 3.1.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA TECNOCRACIA BRASILEIRA

Como visto, os novos papéis assumidos pelo Estado, especialmente durante todo o século XX, são definidos a partir da intersecção dos campos político e econômico, que se firmam sustentados pela razão humana. Neste sentido, a sociedade capitalista aspirou não apenas transformações técnicas referentes aos instrumentos e atividades da indústria, transporte e comunicação, mas, sobretudo, transformações científicas, sendo estas norteadas pelas novas concepções do sistema econômico, fundamentadas na “maximização da eficácia dos meios de produção, da eficiência produtiva e do lucro” (Santos, 2015, p. 10).

O conhecimento técnico e científico constituiu a matéria-prima da tecnocracia<sup>13</sup> capitalista, incidindo sobre as estruturas da sociedade, do Estado e da Educação. Devido às estratégias de desenvolvimento dependente bastante presentes

---

<sup>13</sup> O conceito de tecnocracia é bastante ambíguo, contudo, optamos em apresentar a concepção apresentada por Santos (2015, p. 259), na qual a designa “o conjunto de dispositivos e estratégias, racionalmente construídos por intelectuais, altamente especializados em seus campos de atuação, para a regulação, mediação, fiscalização, controle e direção da sociedade” ou “governo dos tecnocratas” (Sousa *et al.*, 1998, p. 515-516).

neste período histórico, foram valorizados os postulados de intelectuais que se dedicavam a sistematizar uma teoria científica da administração, capaz de promover o aumento da produtividade industrial, impulsionando a acumulação de riqueza. Assim, economistas, engenheiros, sociólogos, filósofos, estatísticos e outros intelectuais do mundo influenciaram a atividade administrativa brasileira, que não se restringiu apenas ao sistema produtivo industrial, mas orientou também as atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado.

Dessa forma, o conhecimento técnico e científico foram os fundamentos que passaram a orientar a nova sociedade administrada pela racionalidade tecnocrática, pois os novos contextos da sociedade capitalista impuseram determinações históricas à essência e especificidade da natureza da administração desta sociedade, na qual passou a ser vista como

[...] atividade cientificamente definida e organizada, reguladora das relações de produção e das forças produtivas características das proposições de ação tecnocrática como força decisiva para a (re)organização das instituições e da própria sociedade capitalista. (Santos, 2015, p. 11).

Como atividade científica, a forma tecnocrática de administração foi se delineando a partir de alguns referenciais teóricos, dentre eles, destacam-se Saint Simon<sup>14</sup> e Thorstein Veblen<sup>15</sup>, os quais defendiam uma sociedade dirigida e administrada por cientistas e técnicos altamente capacitados em substituição aos políticos; e Max Weber<sup>16</sup>, que criou o tipo ideal de administração racional e eficiente, disciplinada e orientada por fins, executadas por funcionários públicos, possuidores de conhecimentos e formações específicas para o exercício de certas atividades.

A concepção tecnocrática também foi inspirada pela administração científica de Frederick Taylor<sup>17</sup>, que preconizava a divisão do trabalho e a racionalização dos

---

<sup>14</sup> Claude Henri de Rouvroy (Saint Simon): Paris, 1760 – Paris, 1825. Filósofo e economista francês. Esse pensador é costumeiramente associado aos socialistas utópicos. (Santos, 2015).

<sup>15</sup> Thorstein Bunde Veblen: Cato, 1857 – Menlo Park, 1929. Economista e sociólogo estadunidense. Defendia a acumulação de riqueza enquanto ferramenta para a manutenção da existência humana. (Santos, 2015).

<sup>16</sup> Maximilian Karl Emil Weber: Erfurt, 1864 – Munique, 1920. Sociólogo e economista alemão. Introduziu o modelo burocrático de administração, centrado na eficiência, racionalidade, maximização de resultados, sistema orientado pela “organização hierárquica vertical, formalidade, impessoalidade e competência técnica”. (Santos, 2015, p. 17).

<sup>17</sup> Frederick Winslow Taylor: Filadélfia, 1856-1915. Engenheiro norte-americano que introduziu o conceito da chamada Administração Científica, visando à divisão do trabalho tecnicamente

tempos e movimentos, e pelos princípios da administração industrial gerencial de Henri Fayol<sup>18</sup>, orientadores das competências de planejamento, organização, comando, coordenação e controle como atividades do administrador. A teoria da política econômica de John Keynes<sup>19</sup> teve importância na efetivação da administração tecnocrática ao enfatizar a intervenção técnica na política, na economia e nas questões sociais. Somado aos demais referenciais, a fundamentação liberal de Friedrich Hayek<sup>20</sup> e Milton Friedman<sup>21</sup> influenciou a organização político-econômica da sociedade capitalista, tendo em vista que defendiam a implementação de políticas econômicas e sociais pautadas na eficiência, eficácia e produtividade, bem como o livre mercado e a competição empresarial – todos os fundamentos propostos nos referenciais citados contribuíram, em grande medida, para “o estabelecimento de uma sociedade organizada e coordenada pela racionalidade técnico-científica” (Santos, 2015, p. 16).

Essa racionalidade técnica-científica típica deste período, impulsionou o surgimento e o fortalecimento de estruturas burocráticas no interior de todo aparato estatal, como resultado de uma busca pela modernização, que inicialmente encontrou conexão com a ideia de planejamento, alinhada aos objetivos econômicos dos governos. Desse modo, o surgimento de uma tecnoestrutura no interior do Estado é resultado, como já mencionado, das interações entre Estado e economia, das novas necessidades que surgem no mundo produtivo.

---

elaborada para aumentar a produtividade industrial. Suas ideias revolucionaram o sistema produtivo no início do século XX. (Santos, 2015).

<sup>18</sup> Jules Henri Fayol: Istambul, 1841 – Paris, 1925. Engenheiro de minas francês. Sua contribuição está na análise da atividade empresarial e na definição de competências necessárias ao administrador. Sugere níveis hierárquicos verticalizados a fim de garantir mais fiscalização e controle sobre os trabalhadores, bem como a organização por meio de departamentos. (Santos, 2015).

<sup>19</sup> John Maynard Keynes: Cambridge, 1883 – Tilton, 1946. Economista britânico. Defendia a intervenção do Estado na economia. Após a II Guerra Mundial suas ideias foram adotadas por várias potências do Ocidente. Durante as décadas de 1950/1960 suas ideias se popularizaram, mas em 1970 houve um declínio de sua influência em decorrência da Crise do Petróleo e das críticas de alguns liberais, dentre eles, Milton Friedman. (Santos, 2015)

<sup>20</sup> Friedrich August Von Hayek: Viena, 1889 – Friburgo em Brisgóvia, 1992. Importante teórico e filósofo político do século XX. Defensor do Liberalismo clássico. Contrário à ideia de que o Estado deve promover políticas sociais para o bem comum, pois para ele essa medida interfere na área econômica e contraria as liberdades individuais (mercado). Sua obra mais conhecida é “O caminho da servidão”. (Santos, 2015).

<sup>21</sup> Milton Friedman: Nova Iorque, 1912 – São Francisco, 2006. Economista, estatístico e escritor norte-americano. Foi um dos mais influentes economistas do século XX, opositor as ideias keynesianas. Defendia o livre mercado com intervenção mínima. Foi conselheiro econômico de Ronald Reagan, presidente dos EUA de 1981 a 1988. (Santos, 2015).

Reitera-se que a forma tecnocrática adotada pelos governos brasileiros foi transplantada de modelos teóricos internacionais. A burocracia, portanto, nesta época, decorre de proposições tecnocráticas, com raízes nos métodos científicos e técnicos na gestão pública, introduzidos especialmente durante o período do Estado Novo (1937-1945) e ao longo do processo de industrialização subsequente. Porém, foi durante o Governo Civil-Militar (1964–1985) que se estabeleceu um governo de técnicos, prioritariamente baseado em ações administrativas de lógica economicista, em detrimento das questões políticas e sociais.

Na sequência, discute-se como o modelo econômico implantado durante o regime político autoritário fortaleceu a tecnocracia brasileira e, conseqüentemente, as estruturas burocráticas na gestão das escolas públicas.

### 3.1.2 O GOLPE MILITAR E O ESTADO TECNOBUROCRÁTICO

O Governo Civil-Militar teve início em 31 de março de 1964, quando as Forças Armadas brasileiras depuseram o governo democraticamente eleito de João Goulart (1961–1964). As elites econômicas e militares que deflagraram o Golpe de Estado se opunham à política nacional-populista como princípio organizador da sociedade urbano-industrial, adotada desde a “Era Vargas” (1930-1945).

A tomada do poder pelos militares em 1964 foi uma resposta ao acirramento das tensões políticas entre grupos antagônicos, em que os setores conservadores buscavam controlar o Estado e implementar seus projetos, com o objetivo de “impedir as transformações econômicas e sociais, excluindo, se possível, seus adversários da vida política do país, sem preocupação em respeitar as instituições democráticas” (Ferreira, 2003, p. 400). Esses grupos, compostos por empresários industriais, financeiros e ruralistas, não eram homogêneos, mas sim atravessados por intensos debates internos, como no caso das discussões sobre a reforma agrária.

A heterogeneidade também era evidente no campo das esquerdas, que incluía civis e militares de baixa patente. Além disso, o governo de João Goulart enfrentava graves problemas econômicos, além de questões como a Política Externa Independente, iniciada por Jânio Quadros e continuada por Goulart, que gerava controvérsias. O sistema parlamentarista, imposto como solução de compromisso em 1961, também não era consenso no país. Curiosamente, muitos militares que apoiaram sua instauração foram os primeiros a se manifestar contra ele. Da mesma

forma, diversos partidos políticos e uma parte do empresariado também pressionavam pelo retorno do presidencialismo (Ferreira, 2003).

Desse modo, o governo de Goulart não nasceu fadado ao fracasso, mas foi marcado por um processo de contradições que desenhou uma relação tensa entre o presidente Goulart, os setores de direita e de esquerda da sociedade. Dentro dessa perspectiva, ocorreu o progressivo processo de radicalização à direita por parte de determinados grupos, que, ao longo do tempo, intensificaram o discurso anticomunista para conspirar contra o governo. O que realmente definiu a postura das Forças Armadas em relação ao governo de Goulart foi um processo gradual de escalada política e social, em que o discurso anticomunista e a conspiração ganharam força, culminando na derrubada do presidente e na instalação do regime autoritário (Ferreira, 2003).

A crise política enfrentada pelo governo Goulart possibilitou a criação de uma ampla aliança entre setores civis e militares, que fomentou os conflitos sociais. A coalizão civil-militar brasileira foi fortalecida pelo apoio de forças estrangeiras. Com apoio dos EUA, “o golpe foi bem recebido pelos norte-americanos, pois era uma ação democrática e anticomunista” (Atassio, 2007, p. 121). Moacir Gadotti define o golpe de Estado nos seguintes termos:

O golpe de 1964, profundamente associado aos interesses capitalistas norte-americanos, foi, antes de mais nada, um golpe contra os trabalhadores, contra os movimentos sociais, contra a Educação Popular, e a favor do capital estrangeiro. (Gadotti, 2014, p. 201).

A correlação de forças entre a burguesia – nacional e internacional – e a classe trabalhadora, tornou-se ainda mais complexa, pois coexistem no interior do Estado diferentes relações de forças, o que dificultava a consolidação do projeto societário do capital.

Com vistas a tornar um projeto hegemônico, é comum que relações internas de um Estado-nação se interconectem com as dinâmicas internacionais, gerando novas combinações originais e historicamente específicas (Gramsci, 2017). E, em confrontação, as diferentes ideologias lutam para que “uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral” (Gramsci, 2017, p. 42). Assim se constrói a hegemonia

de um grupo social sobre os demais grupos subordinados, tendo restado às elites reacionárias e conservadoras, o golpe de Estado.

O regime político instaurado no Brasil a partir de 1964 não interrompeu o processo de intervenção estatal na economia, acelerando a modernização do capitalismo e, por consequência, consolidando a sociedade urbano-industrial (Ferreira Junior, Bittar, 2008). Com tais interesses, o Estado constituído neste período não estabeleceu com a nação uma relação puramente militar, isto é, pautada nos mecanismos de repressão desenvolvidos pelas forças armadas, mas, essencialmente, uma relação político-militar, empenhada em estabelecer o consenso das massas e a passividade delas em torno de um projeto de sociedade. Essa relação político-militar característica do Estado durante a ditadura brasileira se apresentou na caricatura da fase autoritária na história do país, bem como nas estratégias de aproximação entre o Estado e as massas.

Este regime político desencadeou um processo de supressão das liberdades democráticas, por meio da instituição de instrumentos jurídicos de natureza autoritária e repressiva. Ao lado disso, medidas econômicas aceleraram o processo de modernização do capitalismo brasileiro, nas quais advogavam em favor de uma sociedade urbano-industrial pautada pela racionalidade técnica. Dentre as medidas, o governo civil-militar executou um modelo econômico baseado na substituição de políticos por técnicos, eleições controladas e fraudadas, arrocho salarial, ausência de distribuição de renda e atuação metódica dos órgãos de repressão mantidos pelas Forças Armadas. O regime provocou um impacto significativo na estrutura política, social e econômica do Brasil (Ferreira Junior; Bittar, 2008).

Baseado em uma abordagem desenvolvimentista, o modelo econômico voltou-se às políticas de crescimento da economia por meio de investimentos em obras<sup>22</sup> de infraestrutura como rodovias e usinas hidrelétricas, o que resultou, por algumas vezes, em inadimplência e endividamento significativo para o país. Fundamentado nas concepções da tecnocracia brasileira, o modelo econômico foi formulado por intelectuais do regime, técnicos que estavam a serviço dos generais-presidentes (Ferreira Junior; Bittar, 2008).

---

<sup>22</sup> Foram construídas obras faraônicas durante o Regime Militar, como por exemplo, a Ponte Rio-Niterói e a Usina Hidrelétrica de Itaipu. A primeira construída no Governo de Arthur da Costa e Silva, entregue em 04/03/1974; a segunda, construída no Governo João Figueiredo, inaugurada em 05/11/1982. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/obras-da-ditadura-do-brasil-grande-ao-brasil-do-ganho-de-eficiencia-11959341>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Os traços mais significativos da política econômica não foram alterados mesmo com as mudanças na economia mundial pós 1974. Os princípios basilares do modelo modernizador das relações capitalistas foram:

[...] política de arrocho salarial das classes trabalhadoras, indexação dos preços das mercadorias de acordo com a correção monetária determinada pelos índices de inflação; política cambial que privilegiava a sobrevalorização do dólar; fim da estabilidade no emprego, por meio da adoção do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); modernização e ampliação da infra-estrutura ligada aos setores agrícola e industrial; política de juros subsidiados, com taxas abaixo dos índices inflacionários, para os vários ramos produtivos; direcionamento da produção agrário-industrial para o mercado externo, em detrimento do mercado interno. (Ferreira Junior; Bittar, 2008, p. 337).

Os militares reduziram a pluralidade das tendências partidárias, ação entendida como uma das formas de excluir do cenário político a influência exercida pelo nacional-populismo, isto é, de minar toda possibilidade de renascimento de uma concepção contrária ao ideário do governo militar (Ferreira Junior; Bittar, 2008).

Em consonância com os fundamentos da nova política, o regime autoritário debilitou os Poderes Legislativo e Judiciário e fortaleceu o Executivo de atribuições e condições legais de poder. Esse processo foi acompanhado pela racionalização e modernização da burocracia pública, em virtude do recrutamento de especialistas, especialmente voltados para o planejamento econômico. Com isso, o aparato administrativo governamental é transformado “numa espécie de tecnoburocracia, na medida em que a autoridade delegada a estes técnicos lhes dá considerável capacidade decisória” (Sousa, 1979, p. 42).

Torna-se um pré-requisito da industrialização e aceleração da economia, a construção de uma superestrutura política administrativa, dotada de poder no âmbito das decisões, tornando-se a força impulsionadora da modernização e crescimento econômico e, por conta disso, ganha condição de indispensabilidade ao regime. Se por um lado os técnicos ganham a confiabilidade dos militares no que tange ao planejamento econômico e poder de decisão, por outro lado vê-se a elite política esvaziada de atuação frente à articulação das massas para manter-se no poder. Neste contexto, indaga-se: a tecnoburocracia estabelecida no período militar foi capaz de atuar em um contexto livre de movimentos contestatórios? Para garantir sua atuação livre de qualquer desvio que colocasse em risco a hegemonia da cúpula dirigente, o

Estado lançou mão de estratégias capazes de “conquistar” as massas populares, ou seja,

[...] mecanismos de benefícios sociais, diretos e indiretos, do tipo previdência social, FGTS, PIS/PASEP, 13º e 14º salários, salário maternidade e de educação, entre outros. Dessa forma o tecnoburocrata brasileiro coexiste com o autoritarismo: o primeiro justificando e dando viabilidade técnica à estratégia desenvolvimentista, e o segundo fornecendo as condições julgadas necessárias para que os tecnoburocratas desempenhem adequadamente os seus papéis. (Sousa, 1979, p. 43).

Foi o autoritarismo do regime que garantiu condições de trabalho aos tecnocratas, pois as medidas autoritárias adotadas no período buscavam eliminar qualquer possibilidade de subversão ao sistema, tornando viável a atividade técnica do governo. Dentre essas medidas, a decretação do AI-5, de 13 de dezembro de 1968, no governo de Costa e Silva, demonstrou sua face mais austera, pois cassou as liberdades individuais e deu vazão às medidas ditatoriais mais severas. O Brasil, a partir do ano de 1968, em decorrência do AI-5, foi marcado pela censura imposta aos meios de comunicação e pela disseminação de um conjunto de ideias e valores que enfatizavam a tecnocracia como a melhor forma de governo da sociedade brasileira (Ferreira Junior; Bittar, 2008).

Portanto, o governo civil-militar brasileiro não se contentou simplesmente em colocar o exército nas ruas, mas foi além, empreendeu esforços para convencer as massas populares de que dispunha da melhor alternativa para o país, a forma tecnocrática de governo. O Estado tecnocrático associou diretamente a ciência e o capitalismo, com o intuito de elevar o nível de controle sobre os processos de produção, e com isso aumentar a produtividade e lucro (Sousa, 1979). Assim, o direcionamento econômico do país foi conduzido por tecnocratas que buscavam implementar medidas consideradas eficientes do ponto de vista técnico, e que nem sempre levavam em conta os aspectos políticos e sociais.

Neste período, também, acentuou-se a burocracia técnica, com a criação de órgãos como o Ministério do Planejamento (criado em 1962, fechado e reaberto em 1964, no Governo do General Humberto de Alencar Castelo Branco) e o Banco Central em 1964, nos quais economistas e profissionais especializados em diversas áreas desempenharam papéis-chaves na formulação e implementação de políticas públicas. Essa abordagem tecnocrática buscava atingir metas econômicas e de

desenvolvimento, muitas vezes em detrimento das considerações democráticas e dos direitos civis.

### 3.1.3 A EDUCAÇÃO E O MODELO DE GESTÃO BUROCRÁTICA OU TECNOBUROCRÁTICA

Em resposta aos interesses de atingir metas econômicas e de desenvolvimento, o Estado permanece atrelado e servente à lógica do capital. O capital depende do Estado para assegurar a ordem social e garantir as condições de acumulação, que por sua vez, renova suas modalidades de controle e dominação. A renovação desses mecanismos se dá no âmbito da atividade administrativa exercida pelo Estado, que aprimora suas propostas de administração pública.

O modelo de gestão burocrática – ou nos termos tecnoburocráticos – foi a referência viável no contexto do regime autoritário cujas condições históricas determinadas ofereceu as condições para sua manutenção. Neste sentido, a concepção de gestão pública desenvolveu-se atrelada ao contexto sociopolítico, portanto, à determinada conjuntura. O governo civil-militar preferiu instituir um governo de técnicos cuja atuação no plano econômico revelou a lógica economicista que orientou os objetivos dos governos dos generais-presidentes e, conseqüentemente, o campo da educação.

Neste período, duas reformas educacionais impactaram a organização do sistema escolar, a Reforma Universitária de 1968 (Lei nº 5.540/68) e a Reforma de 1º e 2º graus em 1971 (Lei nº 5.692/71), implicadas pela aspiração de tornar a escola mais racional e produtiva, adequando-a às necessidades do desenvolvimento econômico do país. Essas normatizações consumaram à legalidade algo que já estava em curso “um processo de intervenção da estrutura econômica na redefinição das instituições culturais do país, que já se evidenciava desde a celebração dos primeiros acordos MEC-USAID no governo Dutra” (Rosar, 2012, p. 21). Neste contexto, o sistema escolar torna-se impregnado da ideologia capitalista, em virtude da difusão dos princípios da produtividade e eficiência que justificam o estrito controle do processo educativo com a introdução de técnicas de planejamento e avaliação.

As medidas adotadas pelos governos generais-militares cerceavam ações que eram entendidas como ameaça ao poder e à ordem vigente, como a proibição do ensino de Filosofia no 2º grau a partir da Lei nº 5.692/1971 e a inserção da Educação Moral e Cívica e a Organização Social e Política Brasileira (OSPB) por meio do

Decreto nº 869/1969 (Costa; Subtil, 2016). A inserção destas disciplinas no currículo escolar evidenciou que o regime político autoritário impôs um modelo de educação tecnicista voltado a valores morais e patrióticos que certamente serviram para obscurecer as condutas repressivas das políticas dos generais-presidentes (Costa; Subtil, 2016). As críticas ou resistências ao golpe representavam subversão política e, por isso, o “magistério tornou-se uma profissão que demandava controle institucional, pois se configurava como espaço de circulação e construção de conhecimentos que, por vezes, questionavam a ordem ditatorial” (Salles; Stampa, 2016, p. 170).

Além do controle e vigilância ao trabalho docente, o período entre 1969 e 1980 foi marcado pela influência da educação tecnicista, que aspirava instrumentalizar o aluno preparando-o como mão de obra para o mercado produtivo. Nesta perspectiva, a formação ofertada pela escola era totalmente desprovida de conhecimento que possibilitasse algum tipo de questionamento ao regime político, afinal, a educação objetivava aniquilar qualquer atividade reflexiva. O propósito era formar indivíduos que pudessem corresponder às necessidades da industrialização. Além disso, a estreita relação entre o governo civil-militar e os Estados Unidos proporcionou a criação de acordos abrangentes que englobaram diversos setores, incluindo economia, política e educação (Costa; Subtil, 2016).

Especificamente no caso da educação, nos anos de 1960, firmaram-se acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID) que ficou conhecido como MEC/Usaid. Esse acordo abrangeu os convênios, assistência técnica e financiamento da educação brasileira, contudo, vinculados a condicionalidades. Neste período, consultores norte-americanos, contratados por meio dos acordos, treinavam os servidores do MEC e das Diretorias de Ensino, direcionando a organização e os currículos escolares, que se voltavam para atender às necessidades das empresas que se instalavam no Brasil. A política de expansão da escolarização das massas populares vinculava-se à formação de mão de obra para o processo de industrialização (Leme; Brabo, 2019).

A organização do ensino, no contexto de militarização, tornou-se tecnicista e burocrática, delineada pela Teoria do Capital Humano, que se fundamentava pelos ideais de mercado. Ocorre, por intermédio da Lei nº 5.692/71 (Brasil, 1971), a implantação do ensino profissionalizante compulsório para o ensino de 2º grau, prevalecendo nas escolas públicas a estreita relação do ensino com a formação de

mão de obra. Este período é marcado por uma nítida diferença entre a escola pública e a privada, sendo a primeira voltada para preparar mão de obra e a segunda para a formar os quadros dirigentes do Brasil (Leme; Brabo, 2019).

Evidenciam-se, neste período, altas taxas de evasão e retenção escolar, mascaradas pelas políticas do “aumento da oferta do ensino, passando de quatro para oito anos e tornando-o gratuito para a população”. A educação das massas apenas objetivou ampliar o exército de reserva para a indústria crescente (Leme; Brabo, 2019, p. 93).

Também se observa neste cenário uma perda de controle, por parte dos professores, sobre o que era ensinado em sala de aula que foram definidos a partir das reformas educacionais. Com vistas a um currículo instrumental, algumas disciplinas foram suprimidas, como Filosofia e Sociologia, resultando em um esvaziamento teórico, e o currículo tornou-se mínimo. Os conteúdos entendidos como importantes para a escola pública do governo civil-militar não apenas asseguravam “instrumentalizar a mão de obra requerida pela industrialização”, mas, sobretudo, contribuir com o processo de “alienação dos sujeitos com relação à política instaurada no período” (Leme; Brabo, 2019, p. 89).

Nesta perspectiva, as reformas educacionais implementadas serviram para atender aos interesses dos militares e do empresariado brasileiro e internacional.

A escola tornou-se uma mera formadora de mão de obra para inserir sujeitos no mercado com pouca instrução, somente a necessária para ler e escrever. No ensino tecnicista, o processo educativo é reorganizado de modo a torná-lo objetivo e operacional, inspirado no princípio da racionalidade, eficiência e produtividade. (Leme; Brabo, 2019, p. 89).

Em decorrência das características do regime político, buscou-se implementar uma educação voltada à racionalidade, minimizando interferências subjetivas, por isso, voltou-se à aplicação de técnicas e métodos específicos para alcançar objetivos educacionais predeterminados. Essa abordagem enfatizou a eficiência do processo de ensino e a organização dos meios, secundarizando o professor e o aluno, que ficaram “relegados à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos e imparciais” (Saviani, 2018, p. 11).

A concepção tecnicista conduziu a reorganização das escolas públicas, induzindo a uma maior burocratização dos processos escolares. A racionalização imposta pelo modelo tecnicista tornou necessária a elaboração de instruções minuciosas sobre procedimentos, a fim de direcionar a ação dos diferentes agentes. Acentuou-se o preenchimento de formulários que se ritualizam no magistério. Isso ocorreu em virtude de que a estrutura burocrática assumida pelo sistema escolar da época tornou necessária a introdução, na própria escola, da divisão capitalista do trabalho e, dialeticamente, o inverso, a especialização no interior da escola conduziu à ampliação da burocracia em seu interior.

Esse fenômeno da burocratização ampliada se intensificou com a divisão do trabalho dentro da escola à luz do que ocorria na indústria. Assim, tanto na área da administração<sup>23</sup> (termo utilizado neste período) quanto na supervisão escolar, era explícita a articulação entre a estrutura do sistema escolar e os interesses do capitalismo. O projeto de desenvolvimento do governo autoritário associado ao capital nacional e estrangeiro exigiu níveis mais complexos de organização que culminou em um processo de burocratização generalizado e, por conseguinte, em “novos profissionais da modernização e da racionalização” (Rosar, 2012, p. 19).

O modelo tecnocrático de administração se replicou no chão da escola. As funções no âmbito da administração e da supervisão surgiram como meios de organização do trabalho na sociedade capitalista, ou seja, ambas foram geradas no seio da indústria capitalista em resposta às necessidades de racionalizar as atividades produtivas com vistas ao desenvolvimento econômico.

Embora já existisse, a supervisão escolar<sup>24</sup> também foi se adequando às necessidades impostas pela conjuntura social e econômica. Com a promulgação da

---

<sup>23</sup> Termo utilizado no contexto do processo de industrialização, século XVIII. Em 1965, é regulamentada a profissão de administrador e a expansão de cursos de Administração, Economia e Ciências afins, no Brasil. (Rosar, 2012).

<sup>24</sup> Com o avanço da industrialização ocorreu uma reorganização do trabalho produtivo no interior da fábrica, visando aprimorar a eficiência produtiva. Neste contexto, emergiu a figura da supervisão cujo escopo se estendeu a diversas esferas, inclusive à educação. Inicialmente, durante os séculos XVIII e XIX sua função era primariamente a de fiscalização. Contudo, no começo do século XX, impulsionada pelo conhecimento científico, sua atenção voltou-se para a melhoria do ensino e avaliação dos resultados de aprendizagem. No Brasil, o primeiro marco legal sobre a atuação da supervisão ocorreu em 1931 durante a Reforma Francisco Campos, por meio do Decreto-Lei nº 19.890 de 18/04/1931. Com a reforma, passaram a ser chamados de orientadores pedagógicos ou orientadores de escola, cabendo a eles orientar sobre a execução das normas prescritas pelos órgãos superiores. Somente na década de 1950, a aliança entre Brasil e Estados Unidos como resposta ao interesse de modernização passou a utilizar o termo “supervisão escolar”. (Vilela, Silva, 2022).

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 4.024/61 (Brasil, 1961) – houve um novo entendimento sobre a função decorrente da transferência de responsabilidade para os governos estaduais e municipais dos

[...] encargos e efetivação dos serviços educacionais, cabendo ao governo federal a definição de metas a serem alcançadas e ação supletiva às deficiências regionais, por meio de recursos financeiros e assistência técnica. Assim, essa lei previa setores especializados para coordenar as atividades pedagógicas nas escolas como forma de concretizar as políticas educacionais desejadas pelos Sistemas de Ensino. (Vilela; Silva, 2022, p. 1).

Mais tarde, por meio da Lei nº 5.692/71, a supervisão educacional foi criada oficialmente como serviço específico da escola de 1º e 2º graus, cuja função predominantemente tecnicista e controladora correspondia à militarização escolar e, de certa forma, contribuía para o fortalecimento da estrutura de poder vigente. O aspecto tecnocrático da função reduziu a atuação nas questões administrativas, não se colocando em pauta a necessidade de acompanhamento do processo pedagógico (Vilela; Silva, 2022).

Em relação à administração escolar, as premissas da “ciência da administração”, basicamente oriundas dos modelos desenvolvidos por Taylor, Ford e Fayol no início do século XX, assumiram natureza universal e passaram a ser aplicadas no interior das escolas brasileiras. A educação, atividade social não circunscrita na esfera da produção material – de onde nasceu o modelo empresarial – passou a ser reduzida às questões técnicas, reforçada pela necessidade de incorporação dos princípios da administração de empresas. Com isso, a administração escolar neste período tornou o sistema escolar mais burocratizado oportunizando ao Estado um maior controle sobre as atividades educacionais, adequando-o ao projeto de desenvolvimento econômico vigente.

A adoção dos princípios de organização e administração das empresas capitalistas, entendidas como base científicas, orientaram a absorção de “normas técnico-administrativas que eram propostas como normas para o funcionamento do sistema escolar” (Rosar, 2012, p. 72). Deste modo, a ampliação da burocracia e o fortalecimento de técnicos decorreram de um poder político emanado pelo Estado intervencionista e tecnocrático, especialmente no período correspondente à década de 1970 – período de consolidação do capitalismo monopolista.

A LDB de 1971, resultante do processo histórico, revelou forte alinhamento da Educação com o setor produtivo, que buscou não apenas preparar para o mercado de trabalho, mas sugeriu regimes de colaboração com empresas para a formação de alunos e profissionais da educação. Essa lei também determinou a obrigatoriedade do orientador educacional dentro da escola com a estreita finalidade de desenvolver aconselhamento vocacional. Bem coerente com o ideário do regime político autoritário, a LDB introduziu as disciplinas de Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde nos currículos plenos dos estabelecimentos de 1º e 2º graus.

Constata-se que a hierarquia comum no interior da empresa reflete na organização do quadro funcional da escola. Se na empresa há o diretor ou supervisor que racionaliza o trabalho visando ao lucro e acumulação de capital e o operário que executa o serviço propriamente dito, à luz desta organização, na escola há o diretor, o supervisor e o orientador que ocupam funções de planejamento e controle dentro da hierarquia e, na outra ponta, o professor responsável por executar as ações educativas. A LDB de 1971 expressa a relação entre a gestão escolar e o sistema produtivo e, também, qual o papel a ser desempenhado pelos especialistas na estrutura organizacional da escola.

A escola é vista como uma organização do tipo empresarial. Neste cenário, a gestão escolar foi atravessada pelo modelo burocrático de administração, reproduzindo os preceitos deste modelo de organização, tendo como parâmetros a eficiência do processo de ensino e a organização dos meios educacionais, visando atender as funções econômicas do Estado intervencionista, distanciando-se das especificidades educacionais. No campo educacional, a tendência liberal tecnicista visa ao aprimoramento do sistema capitalista, estreitando sua relação com o sistema produtivo. Seu objetivo central é formar indivíduos preparados para atender às demandas do mercado.

Na verdade, a pedagogia tecnicista, ao ensaiar transpor para a escola a forma de funcionamento do sistema fabril, perdeu de vista a especificidade da educação, ignorando que a articulação entre escola e processo produtivo se dá de modo indireto e por meio de complexas mediações. (Saviani, 2018, p. 12).

A transposição dos princípios da fábrica para a escola acentuou profundas modificações no interior das escolas e em suas práticas, tornando crescente seu

processo de burocratização. Contudo, o Estado tecnocrático brasileiro não se limitou ao período do governo civil-militar, persistindo, em certa medida, nas décadas subsequentes.

A transição para a democracia trouxe mudanças políticas, mas alguns elementos da abordagem tecnocrática continuaram a influenciar as políticas públicas no Brasil. A complexa interação entre políticas econômicas, sociais e políticas durante e após a ditadura moldou a trajetória do Brasil no século XX e impactou a forma como o país enfrenta os desafios contemporâneos. Vê-se a continuidade de um tecnoautoritarismo nas estruturas de governo, que se fragiliza frentes às reivindicações e pressão eleitoral nos polos urbano-industriais, bem como as eventuais cisões que ocorreram na estrutura de poder, conduzindo a uma possível reordenação de forças e, conseqüentemente, à redefinição dos papéis no interior do governo (Sousa, 1979).

Mais adiante, retoma-se a discussão sobre como a abordagem tecnicista se readequou às transformações sociais e se faz presente sustentada pelo discurso da modernização.

### 3.2 A REDEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE E A TENDÊNCIA AO ESTADO DEMOCRÁTICO

Como visto, durante o governo civil-militar ocorreu uma centralização do poder nas mãos de grupos militares e tecnocratas, o que resultou em um governo de técnicos, centralizado e autoritário, com decisões predominantemente tomadas por especialistas, em detrimento da participação democrática. Entende-se assim que a conjuntura social e política estabelecida no regime inviabilizou o alargamento do campo de atuação na sociedade civil, fato observado pela oposição aos movimentos sociais da época, constituindo-se assim em um grande retrocesso ao país em termos de participação social.

Contudo, a crise política e ideológica da estrutura ditatorial no período de 1975 a 1985 impulsionou o estabelecimento de uma nova ordem social e política. Tais décadas – 1970 e 1980 – foram marcadas por uma série de acontecimentos que demarcaram a reorganização da sociedade.

[...], restabelece-se a liberdade de imprensa, concede-se a anistia política, acontece a reorganização partidária e as eleições diretas para os governos estaduais, em 1982. Além disso, e ao lado da oposição institucional representada pela Igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI), surgem duas novas propostas de organização operária: A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Congresso da Classe Trabalhadora (CONCLAT). Também, a partir de 1978, ressurgiu o movimento operário, com a realização de algumas das maiores greves já acontecidas no país. (Prais, 2009, p. 53).

Neste contexto de oposição ao governo autoritário e de busca por um projeto de sociedade mais justa, igualitária e democrática vive-se um período de intensa mobilização e ativismo social no Brasil, assim como em outras partes do mundo. Vários movimentos sociais emergiram durante esse período e desempenharam papéis cruciais na luta por direitos e na transformação da sociedade brasileira, abordando questões políticas, sociais, econômicas e culturais.

A resistência à ordem militar e a transição para a democracia foi marcada pela proliferação de movimentos sociais, cuja importância se manifestou, essencialmente, por sua natureza sociopolítica, uma vez que atuavam como instrumentos de mobilização e organização popular. Conforme destaca Gohn, a prática desenvolvida no interior desses movimentos tinha caráter educativo, pois gerava “processos organizativos e de consciência social nas classes populares” (Gohn, 2012, p. 9). Sob o ponto de vista da atuação dos movimentos sociais, entende-se a década de 1980 como um salto positivo, embora considerada “perdida” em termos econômicos (baixos índices de crescimento, produtividade agrícola e industrial e competitividade tecnológica) e sociais (perdas em qualidade de vida, aumento da criminalidade, dos sem-teto e sem-terra, da poluição, das doenças infantis, do analfabetismo e do desemprego (Gohn, 2012).

Em contraste com as perdas, muitos avanços foram conquistados a partir das necessidades e demandas da sociedade civil traduzidas como pautas importantes no interior dos movimentos, dentre eles, reivindicações obtidas, organização coletiva de lutas antes isoladas, criação de espaços de participação popular, constituição de mecanismos legais demarcadores de práticas democráticas. O avanço no plano sociopolítico demonstrou que “a sociedade como um todo aprendeu a se organizar e a reivindicar” (Gohn, 2012, p. 64). As demandas populares relacionadas às necessidades, especialmente na área urbana, conduziram à organização de

associações de moradores e de favelas, bem como às grandes mobilizações evidenciadas como movimentos da periferia.

Invasões de terras, acampamentos de multidões, passeatas, mutirões comunitários para a construção de habitações populares etc. são exemplos de práticas de movimentos comunitários em luta pela posse de terra, acesso à moradia, contra os loteamentos irregulares, pela reconstrução de casas construídas recentemente pelo poder público e em precário estado de conservação, contra aluguéis extorsivos, pelo rebaixamento de prestações de casas próprias, por creches e outros equipamentos educacionais nos locais de moradia, por transportes, postos de saúde e saneamento básico; em suma, por tudo aquilo que diz respeito à moradia, terra e aos equipamentos urbanos. (Gohn, 2012, p. 45).

O espaço urbano no qual esses movimentos sociais se desenvolveram reproduziram a lógica capitalista, que manifestaram as contradições inerentes à correlação de forças entre grupos e classes sociais. Com isso, é fundamental compreender os fundamentos que sustentavam os projetos político-ideológicos desses movimentos a partir dos anos 1970, os quais têm como base as práticas da Igreja Católica, os partidos políticos e as ideologias anarquistas (Gohn, 2012).

A partir disso, pergunta-se: as conquistas obtidas pelos movimentos sociais contribuíram para novas formas de relações sociais para as camadas populares? Sem dúvidas que os efeitos das práticas destes movimentos “geraram organização na população, geraram também consciência coletiva no sentido de acreditarem em si próprios, de servirem de exemplos para os demais, negarem os modelos clientelísticos, à espera de favores e benevolências” (Gohn, 2012, p. 47). A cidadania alargou o plano de atuação dos movimentos nos anos 1980, incorporando os direitos coletivos e não apenas os individuais. Porém, como categoria histórica, teve um desenvolvimento contraditório, pois de um lado construiu e aprimorou canais de participação social não se restringindo ao nível político, de apenas votar, e por outro, privilegiou ações corporativas e de interesses específicos na busca de construção da cidadania (Gohn, 2012).

A correlação de forças presentes no interior dos movimentos sociais tendeu a orientar o seu próprio desenvolvimento, que a partir da conjuntura social e política da época, influenciou o fluxo e refluxo das lutas. Conforme Gohn (2012), os movimentos sociais são frutos de ideias e práticas (práxis) que avançam ou retrocedem, resultando em processos de transformação e, por isso, são históricos. Assim, eles refletem sua

historicidade, “que se expressa em suas práticas, na sua composição, em suas articulações e em suas demandas” (Gohn, 2012, p. 109).

Deste modo, tem-se que a conjuntura política dos anos de redemocratização estimulou um fluxo de participação social da sociedade civil na busca por alternativas para a ruptura com o regime autoritário e o delineamento da democracia liberal no Brasil. A reorganização da sociedade em torno de princípios mais democráticos e o surgimento das organizações operárias provocaram mudanças nas relações de poder. Segundo Gohn (2012), tratou-se de um salto moral, uma vez que a conjuntura política dos anos 1980 contribuiu para se

[...] instaurar uma nova racionalidade, a de que o povo, os cidadãos, os moradores, as pessoas, ou qualquer outra noção ou categoria que se empregue, têm o direito de participar das questões que lhe dizem respeito. Este é o grande saldo dos anos 1980, particularmente em termos de Brasil. É um saldo de ordem moral, que deverá interferir na cultura política do país no próximo século. (Gohn, 2012, p. 106).

Tem-se, com isso, que a sociedade brasileira esboçou uma nova cultura política, que ansiou – fervorosamente – pela participação na gestão da coisa pública.

### 3.2.1 A EDUCAÇÃO E O MODELO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

O contexto da redemocratização do país foi marcado por lutas e movimentos populares em torno de demandas sociais e educacionais. As insatisfações decorrentes das medidas adotadas pela reforma política conduziram inúmeras mobilizações de trabalhadores da educação, impulsionando avanços em relação à democratização da escola pública e gratuita, no sentido estrito do acesso ao direito à vaga na escola, criação de programas formais voltados à educação popular<sup>25</sup> e a

---

<sup>25</sup> Dentre os Programas oficiais de educação formal destacam-se o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), Minerva, Saci e outros, todos fracassados em seus principais objetivos. (Gohn, 2012). O Projeto Minerva iniciou-se em 1970 e na ocasião foi o maior projeto de ensino a distância por meio da radiodifusão. “Num país onde há falta de escolas, de material didático e até lápis e cadernos, só por intermédio dos mais eficientes recursos de comunicação de massas é possível estender a todo o povo os benefícios da cultura. Partindo desse princípio, em 29 de setembro de 1970 foi assinada uma portaria criando o Projeto Minerva – assim batizado em homenagem à deusa da sabedoria. Trata-se de uma programação educativa e cultural executada pelo Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério da Educação. O rádio foi escolhido como instrumento, pelo seu baixo custo. E o Primeiro Programa foi ao ar no dia 4 de outubro do ano passado” (Coutinho, 1971, p. 44). Em 1973/74 foi lançado o Projeto Saci, com o curso supletivo, no formato de telenovela. Considera-se importante ressaltar que na metade da década de 1970, o

inserção formal da gestão democrática na legislação. Segundo Ruiz (2014), as lutas dos trabalhadores docentes não se restringiram a melhores salários e condições de trabalho, mas exprimiram a busca pela redemocratização e abertura política do país, pela conquista da institucionalização da gestão democrática nas instituições de ensino,

[...] colocando-se frontalmente contrários à hierarquia, à burocracia e à centralização do poder nas escolas. Conseguiram, desta forma, que a gestão democrática fosse inserida na CF/1988 e nas legislações específicas da área da educação. (Ruiz, 2014, p. 175).

Os trabalhadores docentes lutavam contra o acirrado controle do sistema educacional pelos militares e a forte influência norte-americana na educação nacional, ora disfarçada de “assistência técnica”. Neste período (anos 1960), os acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) introduziram programas de cooperação técnica no Brasil e, também, em outros países. No contexto brasileiro, os acordos MEC-USAID tinham o objetivo de promover o desenvolvimento educacional e técnico no país, contudo, à luz dos interesses políticos dos EUA.

Esses acordos alinhavam-se ao sistema de governo dos generais-presidentes, em que as decisões políticas e econômicas eram guiadas por critérios técnicos e científicos, ou seja, pela cúpula tecnocrática brasileira. Em relação ao sistema educacional brasileiro, neste período, as mudanças alinhavam-se às orientações técnicas e ideológicas da USAID atendendo aos imperativos econômicos internacionais.

A inserção da cooperação técnica de organismo multilateral implicou na adoção de uma gama de condicionalidades políticas, o que significa dizer “que a USAID se inseria organicamente no sistema educacional brasileiro” (Fonseca, 2015, p. 57). No início dos anos 1970 foram concedidos ao MEC dois empréstimos, adequados ao modelo desenvolvimentista do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial), no qual a educação era entendida como fator de crescimento industrial, por isso tinha a finalidade de formar capital humano. A educação inserida em um cenário dominado pelo economicismo era considerada

---

Banco Mundial deslocou a prioridade da educação formal para outras modalidades menos custosas como a educação a distância, por rádio e televisão (Fonseca, 2015).

como instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico e a redução da pobreza (Fonseca, 2015).

Levando-se em conta que a educação brasileira estava moldurada pelas diretrizes advindas desses acordos internacionais e que não correspondia aos ideais dos educadores e da sociedade em geral, cresceram as insatisfações e as demandas por mudanças no sistema educacional. As resistências à continuidade das políticas autoritárias e à imposição de diretrizes governamentais – predominantemente advindas de órgãos técnicos internacionais – interferiram nas políticas educacionais subsequentes.

As reivindicações dos trabalhadores docentes gravitavam em busca de maior autonomia profissional, participação nas decisões educacionais e o fim de práticas centralizadoras. Com isso, esses trabalhadores se opunham à burocracia, à hierarquia e à centralização de poder (Ruiz, 2014). Os conteúdos de suas mobilizações prescreviam o anseio de participação e busca por práticas mais democráticas. Pleiteavam pela democratização da educação, pela valorização do trabalho docente, pela capacitação profissional e maior autonomia da escola. Os professores se mobilizaram para provocar mudanças sociais e no sistema educacional brasileiro, especialmente durante o processo de elaboração da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Zientarski; Pereira, 2009).

A participação dos trabalhadores da educação, dos segmentos populares e das entidades representativas, constituiu fator determinante para as conquistas referentes à luta pela educação e pela democratização da escola pública brasileira, assegurando o direito à vaga e maior participação nos processos decisórios em seu interior. As lutas populares impulsionaram a formulação de importantes leis para a instauração do regime democrático, dentre elas, a Constituição Federal de 1988. Mais tarde, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação (2001-2010).

A participação do Fórum Nacional foi crucial para as conquistas da área da Educação. Inicialmente denominado de Fórum da Educação pela Constituinte, tinha como objetivo construir um projeto de educação para o país, e sua composição inicial foi de 15 entidades, a maioria delas criada no final dos anos 1970. Sua atuação indiscutível resultou na aprovação da Constituição da República Federativa, especialmente, o Capítulo III, Seção I, que trata da Educação, em seus artigos de 205 a 214. Mais tarde, denominado de Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

(FNDEP), reivindica uma nova LDBEN, que tramita por oito anos até a sanção presidencial, passando por diferentes governos e tendo sua versão original modificada, em razão dos interesses dos diferentes grupos. Os embates e contradições não causaram desmobilização do Fórum que atuou na construção do Plano Nacional de Educação 2001-2010, embora seu projeto tenha sido rejeitado, sendo sancionada a Lei nº 10.172 que representou o projeto neoliberal do executivo. (Gohn, 2012).

Os efeitos dos movimentos sociais, especialmente, do FNDEP, foram evidentes para os avanços da educação e da democracia brasileira, tanto pelas conquistas em termos constitucionais, como pelas estruturas de organização da educação que foram alavancadas. Como entidade representativa dos interesses da escola pública, não apenas agregou as demandas educacionais do país, como desempenhou importante papel na resistência às políticas neoliberais privatizantes (Gohn, 2012).

As conquistas alcançadas em âmbito da educação, regulamentadas pela Constituição Federal de 1988, exprimem as aspirações da sociedade brasileira e das forças sociais organizadas em torno desses ideais. Dentre os diversos aspectos conquistados constitucionalmente, enumeram-se: reconhecimento da educação como direito de todos e o dever do Estado na sua promoção (Art. 205), entendimento da educação enquanto direito social (Art. 6º), referência à gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos (Art. 206), abrangência da obrigatoriedade e gratuidade de ensino aos que não se alfabetizaram na idade própria (Art. 208), garantia de igualdade de condições de acesso e permanência no sistema educacional (Art. 206), garantia de financiamento da educação por meio de transferências de recursos advindos de impostos (Art. 212), estabelecimento de um Plano Nacional de Educação (Art. 214) e gestão democrática do ensino público (Art. 206).

Em relação à gestão democrática, a LDBEN/96, em seu Art. 14, reforçou o caráter democrático da gestão escolar.

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios. I. Participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto pedagógico da escola: II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (Brasil, 1996).

Em 2023, esse artigo sofreu novas alterações, as quais incluíram, por meio da Lei nº 14.644/2023, a necessidade de criação de lei por parte dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para a definição das normas da gestão democrática, bem como incluiu como princípio “a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes” (Brasil, 2023).

Posteriormente à LDBEN, o Plano Nacional de Educação – PNE/2001-2010, aprovado pela Lei nº 10.172/2001, em seu artigo 21, apresentou como objetivo a criação de Conselhos Municipais de Educação e o apoio técnico aos municípios que se tornarem sistemas municipais de ensino. Na sequência, o Art. 22, estabeleceu a definição das normas da gestão democrática do ensino público para os sistemas de ensino, com a participação da comunidade escolar (Brasil, 2001).

Observa-se, neste PNE, a forma dispersa com que foi tratado o princípio da gestão democrática, abrangendo também metas relacionadas à desburocratização das normas e diretrizes editadas pelos sistemas de ensino, à informação administrativa das secretarias de educação e das escolas e à consolidação dos sistemas de informação e avaliação, conforme segue:

23. Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.

30. Informatizar progressivamente, em dez anos, com auxílio técnico e financeiro da União e dos Estados todas as secretarias municipais de educação, atendendo, em cinco anos pelo menos, a metade dos Municípios com mais de 20.000 habitantes.

32. Promover medidas administrativas que assegurem a permanência dos técnicos formados e com bom desempenho nos quadros das secretarias.

33. Informatizar, gradualmente, com auxílio técnico e financeiro da União, a administração das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as secretarias de educação, de tal forma que, em dez anos, todas as escolas estejam no sistema. (Brasil, 2001).

Essas metas demonstram as tendências que já estavam em desenvolvimento, e que ao longo dos anos foram delineando as políticas educacionais e, por conseguinte, reforçando o gerencialismo e aprofundando os mecanismos burocráticos na gestão escolar. Nota-se, com isso, que este plano já contemplava alguns

elementos estruturantes da gestão gerencial: a ideia de desburocratização e flexibilização da administração pública, a modernização e inovação por meio da introdução das tecnologias e a meritocracia como medida administrativa para a permanência e bom desempenho dos servidores. Deste modo, o PNE absorveu demandas gerencialistas dos grupos ligados ao empresariado.

A incorporação do princípio da gestão democrática nos marcos jurídicos trouxe mudanças significativas na forma de escolha dos gestores escolares, introduzindo a consulta à comunidade escolar como parte do processo, inspirado nos modelos eleitorais utilizados para a escolha de governadores de Estado. Em 1989, diversos estados brasileiros incluíram em suas constituições estaduais a obrigatoriedade da consulta como critério para a seleção de diretores nas escolas públicas. No entanto, no final da década de 1980 e início dos anos 1990, alguns estados começaram a reverter essa modalidade, ingressando com ações de inconstitucionalidade, visando proteger interesses político-partidários e enfraquecer essa prática democrática (Paro, 1996).

Embora o princípio da gestão democrática tenha sido consagrado legalmente – por meio dos textos constitucionais e Leis de Diretrizes e Bases da Educação e outras normatizações –, sua implementação efetiva nas escolas públicas ainda enfrenta grandes desafios. A concretização desse ideal permanece distante da realidade cotidiana, sendo difícil de alcançar no plano da ação organizacional efetiva em cada escola, onde muitas vezes se deparam com obstáculos estruturais e culturais que limitam a prática democrática no ambiente escolar. Essas barreiras, fazem da democracia apenas um princípio formal e impedem que a gestão democrática seja parte constitutiva do próprio currículo escolar, a ponto de tornar-se uma dimensão do processo educativo (Lima, 2018).

Não é possível ensinar nem aprender a democracia, a participação e a cidadania ativa em contextos escolares e através de processos de governo autocráticos, sob práticas elitistas e oligárquicas, subjugadas a líderes autoritários e a dinâmicas patrimonialistas, ou ao império da racionalidade técnico-instrumental. (Lima, 2018, p. 26).

Apesar da insuficiência dos referenciais jurídicos democráticos para a garantia concreta de uma gestão escolar mais democrática e participativa, em que o princípio da democracia seja inserido no processo educativo, reconhece-se que o arcabouço

legal foi imprescindível para mudanças no plano das práticas sociais e educativas. É a partir desses referenciais e de concepções acerca do princípio da gestão democrática que se fortalece a busca por práticas mais democráticas dentro e fora da escola.

E para que as escolas se tornem verdadeiramente organizações educativas democráticas, é fundamental eliminar obstáculos políticos, organizacionais e de gestão que permeiam sua natureza e funcionamento. Esses desafios, que se manifestam nas relações de poder, nas teorias educacionais e nos objetivos institucionais, têm impedido o pleno desenvolvimento das escolas, mesmo em contextos de regimes políticos formalmente democráticos (Lima, 2018).

Se por um lado alcançou-se a consolidação dos espaços de participação social e a conquista de direitos constitucionais, por outro e em passos mais largos, as políticas neoliberais avançam e reestruturam a racionalidade da eficiência, a partir da ótica de mercado, apoiados pelo cariz da modernização.

Assim, no devir histórico, continua-se a observar os limites do Estado democrático, fortalecendo a premissa de que em uma sociedade capitalista os espaços de participação democrática tornam-se centro de disputas de projetos socioeducacionais, com possibilidades de avanços e recuos, inclusive favorecendo a entrada e o aprofundamento de práticas gerencialistas. E isso se dá porque em uma sociedade capitalista, a democracia revela-se limitada, uma vez que o capitalismo representa o governo de uma classe dominante pelo capital, restringindo o poder popular. Não existe um modelo capitalista em que o poder esteja verdadeiramente nas mãos do povo, nem em que a vontade popular prevaleça sobre os imperativos de lucro e acumulação. No capitalismo, as exigências de maximização dos lucros determinam as condições básicas de vida, subordinando os interesses coletivos às necessidades econômicas da elite e impondo barreiras à plena realização do poder democrático (Wood, 2011).

As novas contingências dadas pelas necessidades econômicas em âmbito global aprofundam a busca de renovação e adaptação à nova conjuntura e as mudanças no mundo do trabalho. E a onda neoliberal encobre o mundo. O Estado democrático se “perde” em meio ao gerencialismo burocrático resultante deste cenário. Novas estratégias e mecanismos de ação são organizados e influenciam o espaço escolar, aprofundando o burocratismo gerencial em seu interior. É a respeito

do Neoliberalismo, notadamente mais ofensivo nos anos subsequentes a 1990, que a próxima seção trata.

### 3.3 NEOLIBERALISMO DOS ANOS 1990 E A TENDÊNCIA AO ESTADO GERENCIAL BUROCRÁTICO

O Neoliberalismo aprofundou e transformou as estruturas burocráticas no interior do Estado brasileiro. Para compreender sua capacidade de renovação e as forças que impulsionam suas atualizações, é essencial uma reflexão sobre o conceito de Neoliberalismo. Para alguns pensadores políticos, ele foi considerado uma continuação da doutrina liberal clássica. Para Azevedo (1997), é a renovação do Liberalismo Clássico do século anterior, que como tendência teórica e política foi se debilitando em razão do próprio desenvolvimento do capitalismo, que desencadeou novas necessidades e formas de articulação entre o Estado e o mercado (Azevedo, 1997). Como bem aponta a autora,

A crescente organização do mundo do trabalho; a veiculação do ideário socialista; o progresso técnico e científico; a crise de 1870; a revolução de 1917; a recessão de 1930; as duas grandes guerras; os reordenamentos políticos e sociais; a redefinição do espaço internacional; são alguns dos marcos que acabaram por aprofundar e consolidar outras formas de articulação entre o Estado e o mercado, num novo patamar de acumulação e de regulação do capital e do trabalho. (Azevedo, 1997, p. 10).

Como resultado deste processo histórico, as mudanças na forma como o capital é acumulado e como o trabalho é organizado/regulamentado denota uma nova fase no desenvolvimento econômico e social. Não se trata, portanto, de puro reflexo do contexto sócio-histórico, mas de fenômenos que exerceram influência e moldaram as dinâmicas sociais, criando condições para a adaptação e redefinição no campo ideológico.

A exemplo disso, Laval (2004) aponta que o período posterior à Segunda Guerra Mundial<sup>26</sup> foi marcado por um grande crescimento econômico em decorrência

---

<sup>26</sup> O sistema Taylorista-Fordista que marcou a era do automóvel no século XX se caracterizou pela produção parcelar, fragmentada e em série. Com o esgotamento deste sistema, dada a incapacidade de dar conta das contradições inerentes ao Sistema Capitalista, ocorre uma nova reorganização das formas de dominação. O Japão, pós Segunda Guerra Mundial, desenvolveu o modelo Toyotista como estratégia de superação da economia e do massacre desencadeado pela guerra. Tal modelo combinou elementos de continuidade e descontinuidade com o modelo anterior, contudo, baseou-se

das necessidades de mão de obra para uma indústria eficaz, bem como pelo profundo engajamento com o Estado de Bem-Estar Social<sup>27</sup>, destacando-se como defensor do assistencialismo e do intervencionismo estatal. Os fenômenos sociais, políticos e econômicos ocorridos no final do século XIX e, principalmente, na primeira metade do século XX, impulsionaram mudanças na relação entre Estado e mercado, o que exigiu uma “atualização”, uma “revitalização” do Liberalismo, frente à fase mais madura da sociedade.

Com mais expressividade, a crise econômica dos anos 1970 ofereceu as condições propícias ao Liberalismo para se revigorar e assumir sua versão neoliberal. Sustentada nas formulações de Hayek – expoente do Neoliberalismo – a corrente neoliberal<sup>28</sup> colocou em xeque a organização social e política pautada no aprofundamento da intervenção estatal (na vigência do Estado de bem-estar social), e por isso apoiou-se na máxima do estudioso “Menos Estado, mais Mercado” – a liberdade individual continuou sendo a premissa chave, como defendida pelo Liberalismo clássico. Nisso consiste o fundamento central da concepção neoliberal, que se generalizou para todas as atividades do Estado: creditou-se ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho (Azevedo, 1997).

O mercado como fundamento central é coerente com a própria lógica do capitalismo, baseada na propriedade privada dos meios de produção, que tende a gerar desigualdades econômicas e sociais. É, especificamente, neste tipo de formação social que a acumulação de riqueza nas mãos de alguns poucos proprietários contrasta com a situação de trabalhadores assalariados, criando uma estrutura de classes desiguais e, por conseguinte, com interesses conflitantes. Este contexto, marcado por disputas e contradições, obriga o Neoliberalismo a criar estratégias para manter sua hegemonia na luta pela defesa do livre mercado, sem a intervenção do Estado. Com isso, busca consolidar seu projeto ideológico, em esfera mundial.

---

na produção sem estoque. Sua expansão global se deu a partir de 1980, configurando-se em um novo padrão de acumulação. A educação requisitada pelo capital: “ágil, flexível e enxuta”. (Antunes; Pinto, 2017, p. 100).

<sup>27</sup> Trata-se de um “sistema de proteção social construído nas últimas décadas do século XIX e início do século XX e que atribuiu, paulatinamente, ao Estado uma função interventiva e regulatória na área do Bem-estar Social”. (Nogueira, 2001).

<sup>28</sup> Difundido entre os anos de 1930 e 1970, o Neoliberalismo ganhou força e tornou-se hegemônico nos anos 1980, nos Estados Unidos, com o Presidente Ronald Reagan e na Inglaterra com Margaret Thatcher. Influenciados por Friedrich August von Hayek e Ludwig von Mises (fundadores do Neoliberalismo) tais governos foram responsáveis pela difusão das ideias neoliberais, por todo o mundo (Freitas, 2018).

No Brasil, mesmo com a ascensão de governos progressistas (2003- 2016), não se pôs fim ao aparente esgotamento da primeira onda neoliberal nos anos 1990 (Freitas, 2018). O Neoliberalismo resiste e se “reinventa”<sup>29</sup>; e como síntese do processo histórico se “atualiza” com vistas a atender às determinações concretas impostas pelo capital.

Essa continuidade histórica do processo econômico revela a sua resiliência frente às crises do capital. Tal compreensão é identificada em Puello-Socorrás (2021), o qual discute alguns traços do Novo Neoliberalismo<sup>30</sup> do século XXI, projeto político de uma classe capitalista transnacional. Para ele, apesar de inaugurar um conjunto de mudanças da matriz neoliberal, esse Novo Neoliberalismo não produziu mudanças significativas no projeto político desta classe, e sim reforçou as principais tendências do capitalismo tardio, representando novidades “relativamente inéditas da nova fase do capitalismo neoliberal” (Puello-Socorrás, 2021, p. 35). Deste modo, ressalta o autor que a continuidade sociopolítica do tipo de reprodução capitalista foi marcada, neste milênio, por três novas características: o tipo de Estado (Punitivo, Empreendedor e de Trabalho), a Governança como modo de governo e a ação regulatória institucional (Puello-Socorrás, 2021).

As “novidades relativamente inéditas” do Novo Neoliberalismo revelam uma fase mais “exigente” do capitalismo, que demarca o ressurgimento de um projeto político transnacional, complexo e heterodoxo<sup>31</sup>. As trajetórias ideológicas do Neoliberalismo tendem a conduzir para a reorganização dos aparatos estatais, que no século XXI se voltam para a estruturação em torno da gestão pós-burocrática e da governança, impulsionada por um tipo específico de Estado neoliberal, “de caráter Punitivo, Empreendedor e de Trabalho” (Puello-Socorrás, 2021, p. 58).

Ainda nas proposições do autor, o Novo Neoliberalismo tornou-se práxis política, manifestando-se em todas as esferas da vida cotidiana, inclusive como

---

<sup>29</sup> É importante apreender que nas diferentes fases do modo de produção capitalista ocorreram formas diferenciadas de organização da produção de mercadorias, assim os modelos Taylorista, Fordista e Toyotista surgem como estratégias para a superação de etapas de crise do capitalismo neoliberal.

<sup>30</sup> A designação “Novo Neoliberalismo” foi cunhada por Pierre Dardot e Christian Laval no artigo “Anatomia do Novo Neoliberalismo”. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/591075-anatomia-do-novo-neoliberalismo-artigo-de-pierre-dardot-e-christian-laval>. Acesso em: 13 jan. 2024.

<sup>31</sup> Na leitura de Puello-Socorrás (2021) a renovação do Neoliberalismo no século XXI explica-se pelas diferentes versões do pensamento neoliberal, nas quais encontram-se versões inclinadas à desregulamentação ou à regulamentação estatal. Observa-se, assim, que as trajetórias ideológicas do Neoliberalismo foram determinantes para a construção do projeto político transnacional do século XXI, e que a renovação do Neoliberalismo foi influenciada pelo conjunto de perspectivas austríacas, alemãs, italianas e suíças.

organizador delas. Para ele,

A reconstrução neoliberal do Estado governamental e organizativo ajustada às novas condições da acumulação capitalista tardia tem orientado um tipo de transformações estruturais que se resumem na subordinação progressiva da (re) produção das relações sociais ao Mercado. (Puello-Socorrás, 2021, p. 43).

Segundo Puello-Socorrás (2021), os anos 1990 foram cruciais para a remodelação do “Novo” Neoliberalismo, considerando que se tornou marco na expansão e aprofundamento da racionalidade empresarial, conferindo à grande empresa o status de modelo de organização e gestão. A partir desse momento, a lógica de mercado e os princípios do setor privado tornaram-se os meios mais eficientes e apropriados para guiar as atividades do Estado.

Essa característica dinâmica e abrangente do Neoliberalismo conduziu Dardot e Laval (2016) ao entendimento de que a corrente neoliberal é uma nova racionalidade de mundo, que estrutura e organiza as ações sociais. Nesta perspectiva, os autores constroem uma genealogia do Neoliberalismo, em que explicam a sua origem como “sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (Dardot; Laval, 2016, p. 7). Assim, os autores entendem que o Neoliberalismo não pode ser definido como continuidade do liberalismo clássico do século XVIII e nem como sua negação, mas, sobretudo, como “multiplicidade de processos heterogêneos” que é denominada por eles como “nova racionalidade governamental” (Dardot; Laval, 2016, p. 33).

Neste sentido, a reformulação teórica do Neoliberalismo foi uma reação – não apenas – à profunda crise da conjuntura política e econômica, como também do próprio Liberalismo Clássico, que se mostrava insuficiente para conter a crise econômica dos anos 1970 e o avanço das ideias socialistas por toda a Europa. Essas análises apontam que o surgimento dessa nova racionalidade governamental não decorre de uma classe ou elite do poder, mas da confluência de diversas dinâmicas, que em determinado ponto se convergem, se entrelaçam (Dardot; Laval, 2016).

Esse ponto de confluência pode ser explicado, por exemplo, pela atual fase do capitalismo em que o Estado passa a ser guiado pela lógica empresarial da concorrência. Assim, o desenvolvimento econômico, os avanços tecnológicos e as mudanças culturais, impulsionados pela ótica de maximização de resultados, se cruzam, influenciando-se entre si de forma interdependente, moldando uma nova fase

de desenvolvimento social ou econômico. A partir disso, a racionalidade neoliberal entendida por Dardot e Laval é baseada na concorrência, cuja dimensão totalizadora compreende desde o Estado até outras esferas da vida social. Nesta perspectiva, o Estado torna-se uma entidade análoga à empresa, em que todas as suas dimensões passam a ser geridas pela ótica da concorrência (Dardot; Laval, 2016).

Como resultante da racionalidade neoliberal, o gerencialismo se efetiva como braço operacional e ideologia complementar do Neoliberalismo, que para manter sua eficiência tem a função de “renovação do poder de classe” (Misoczky; Abdala; Damboriane, 2017, p. 188). Essa capacidade do Neoliberalismo de se “renovar” mostra o seu caráter provisório e dinâmico, “operacionalizando a partir do gerencialismo, uma racionalidade que propõe a reprodução da lógica do mercado em todas as dimensões da vida” (Misoczky; Abdala; Damboriane, 2017, p. 184).

Nesse sentido, o Neoliberalismo é uma tendência disposta, permanentemente, à reformulação a fim de manter as condições propícias para a reprodução e acumulação de capital, e assim restaurar o poder da classe capitalista (transnacional). Essa renovação é fundamental para a sobrevivência do capital que busca constantemente a “completa subordinação da reprodução social ao mercado”, se restabelecendo em função dos objetivos econômicos (Misoczky; Abdala; Damboriane, 2017, p. 192).

Segundo Paulo Netto (2012), as profundas transformações da sociedade ocorridas desde os anos 1970, redesenharam o perfil do capitalismo contemporâneo, incorporando “traços novos e processos inéditos” (Paulo Netto, 2012, p. 416), e isso representou o anúncio da terceira<sup>32</sup> crise cíclica mundial. Essas transformações sociais se vincularam às mudanças no mundo do trabalho e aos impactos provocados pela revolução científica e técnica em desenvolvimento desde meados do século XX, potencializada pela “revolução informacional” e pelos “avanços na microeletrônica, da biologia, da física e da química” (Paulo Netto, 2012, p. 417). Constituíram-se, assim, transformações societárias mais amplas, que impactaram na totalidade social, inclusive na definição da sociedade emergente da “restauração do capital operada desde fins dos anos 1970” (Paulo Netto, 2012, p. 417).

Neste contexto de transformações tem-se, portanto, um processo de

---

<sup>32</sup> A chamada crise sistêmica que impacta “toda a estrutura da ordem do capital” se manifestou duas vezes, a primeira emergiu em 1873, tendo como cenário principal a Europa, e outra, que explodiu em 1929, e se tornou mundial. (Paulo Netto, 2012).

“restauração” do capital, no qual ocorre a inserção de “inovações”, pois

[...] o projeto neoliberal restaurador viu-se resumido no tríplice mote da “flexibilização” (da produção, das relações de trabalho), da “desregulamentação” (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da “privatização” (do patrimônio estatal). (Netto, 2012, p. 417).

O gerencialismo é, portanto, parte de um processo mais amplo, de um “projeto político de classe em um determinado momento histórico de desenvolvimento do capitalismo”, daí a necessidade de superar sua análise como mera racionalidade técnica orientadora do modelo de gestão para o aparelho estatal (Misoczky; Abdala; Damboriane, 2017, p. 189). É a forma de atuação do Estado e de organização de suas políticas públicas, com base nas tecnologias inseridas no campo teórico-prático da Nova Administração Pública (NAP<sup>33</sup>) e em outros desdobramentos emergentes do processo de renovação do Neoliberalismo.

Entretanto, os efeitos do gerencialismo mundial sobre os países e suas políticas não se deram da mesma forma. Na sequência, discute-se especificamente esse assunto. A pretensão é explorar as particularidades do gerencialismo no Brasil e sua influência na reestruturação do aparato estatal durante a década de 1990.

### 3.3.1 O GERENCIALISMO À BRASILEIRA

O gerencialismo<sup>34</sup> como corrente ideológica liberal não se efetivou da mesma forma em todos os países, afetando alguns de forma mais profunda. A diversidade cultural, os distintos regimes políticos e as formações históricas específicas de cada país conferiram a cada um deles singularidades que explicaram as variações nos objetivos, estilos administrativos, funções e papéis da administração pública por eles almejados.

No Brasil, o gerencialismo não se consolidou como uma reprodução fiel do modelo original que influenciou as reformas da administração pública ao redor do mundo. Fortemente inspirado por experiências internacionais, o gerencialismo no

---

<sup>33</sup> Os autores empregam NAP (Nova Administração Pública) embora o mais usual é NGP (Nova Gestão Pública).

<sup>34</sup> O termo "gerencialismo" na literatura acadêmica, refere-se à "Nova Gestão Pública" (*New Public Management*), expressão amplamente utilizada para descrever reformas governamentais voltadas para aprimorar a eficiência das atividades administrativas do Estado em diversos países.

Brasil ganhou destaque durante a liderança de Bresser-Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), entre 1995 e 1998, período de atuação desse ministério. Foi nesse contexto que se implementou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), uma manifestação concreta do gerencialismo no Brasil. A experiência da reforma no Brasil foi permeada pelo desenvolvimento de características singulares, tipicamente condizentes com as concepções e interesses da classe política no poder, o que conferiu à reforma uma boa pitada de “temperos bem brasileiros”.

Em âmbito mais global, as mudanças organizacionais e culturais desencadeadas pela reforma foram fortemente inspiradas pelo modelo de administração gerencial adotada principalmente nos EUA, sob o governo de Ronald Reagan, e no Reino Unido, durante a gestão de Margaret Thatcher, na década de 1980 – países em que o Neoliberalismo era dominante (Freitas, 2018). Essas reformas também refletiram o cenário de transformações impulsionadas pela globalização, que submeteu os Estados-nação às regras e políticas dos países centrais. Esse contexto permite mostrar que a tendência neoliberal em vigor apontava para uma única direção: a construção de um Estado "reduzido em sua base social, mas burocraticamente eficaz para servir ao capital" (Boron, 1994, p. 81).

No caso brasileiro, a reforma foi influenciada por acontecimentos internacionais, como o Consenso de Washington<sup>35</sup>, que trouxe um conjunto de diretrizes consideradas, na época, adequadas para os países da América Latina. Listadas por John Williamson, os dez pontos relativos às reformas políticas enfatizam a disciplina fiscal, prioridade dos gastos públicos, reforma fiscal, liberalização de financiamento, taxa de câmbio unificada, liberalização do comércio, investimento externo direto, privatização, desregulamentação, direito de propriedade (Williamson, 1992). Entre esses pontos, destacou-se o foco no equilíbrio fiscal, um objetivo central

---

<sup>35</sup> Em 1989, durante um segundo seminário organizado pelo *Institute for International Economics*, foi realizada uma Conferência com o objetivo de diagnosticar a crise econômica e propor medidas de ajuste. Durante esse evento, o economista norte-americano John Williamson apresentou um documento contendo propostas que refletiam um amplo consenso em Washington. Este consenso envolveu membros do Congresso, da Administração, tecnocratas de instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, além de agências econômicas do governo dos Estados Unidos, como o Federal Reserve Board, e *think tanks*. O conjunto de recomendações ficou conhecido como "Consenso de Washington", que representava as políticas recomendadas para os países da América Latina na época. Defendiam a “necessidade de reformas estruturais, de aplicação de um plano de estabilização econômica, e ratificaram a proposta neoliberal como condição para conceder novos empréstimos aos países periféricos”. (Silva, 2005, p. 256).

das reformas gerenciais (Matias-Pereira, 2008). Assim, a implementação da reforma administrativa redefiniu o papel do Estado e de sua aparelhagem, que foi guiada pelo interesse em reduzir gastos e solucionar a crise da economia brasileira (Silva, 2004).

O Brasil, entre 1990 e 2002, desempenhou um papel singular no processo de ajuste e implementação de políticas sociais de caráter neoliberal. Durante esse período, foram promovidas alterações significativas na Constituição Federal de 1988, por meio de emendas constitucionais, leis infraconstitucionais e medidas provisórias (MPs). Ao discutir acordos internacionais com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, o governo brasileiro foi obrigado a adotar preceitos jurídicos e normativos que reconfiguraram a ordem econômica e social do país (Silva, 2005).

Com o objetivo de redefinir o papel e a atuação do Estado, o grupo político no poder elaborou um plano estratégico com diretrizes que nortearam a reforma administrativa no Brasil. Esse plano tornou-se um marco fundamental no desenvolvimento de uma nova cultura administrativa, modificando as práticas e a gestão das atividades. Revestido de linhagem gerencialista, o PDRAE justificava a necessidade de “reformular” o Estado pelo argumento de que a crise brasileira da década de 1980 foi, em sua essência, uma crise de Estado. Os discursos a favor da reforma centraram-se na crítica ao Estado como executor das políticas sociais, agente entendido como ineficiente pela “sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social” (Brasil, 1995, p. 10). Este trecho já sinalizava o pressuposto básico assumido pelo governo FHC, a ideia de “combinação e complementaridade entre o mercado e o Estado”, que mais tarde se firmou na inserção das organizações públicas não-estatais como prestadoras de serviços por meio de transferências de recursos públicos (Silva, 2004, p. 4).

Para incrementar os argumentos a favor da reforma, o documento discorreu sobre o diagnóstico da administração brasileira, no qual atrelava a causa da crise ao papel desempenhado pelo Estado e, também, às “distorções provocadas pela nova Constituição<sup>36</sup>” (Brasil, 1995, p. 22), conforme segue

Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e

---

<sup>36</sup> Para o governo FHC, a Constituição Federal de 1988 permitiu que uma série de privilégios fossem criados (corporativismo, sistema de aposentadoria sem relação com o tempo de serviço prestado, funcionários celetistas que se tornaram estatutários; tudo isso provocou “inchaço da máquina pública” (Bresser Pereira, 1996).

um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. (Brasil, 1995, p. 22).

Em outro documento, Bresser-Pereira (1998) reitera os argumentos sobre a crise dos anos 1980, que afetou países centrais e em desenvolvimento. Em sua visão, tratou-se de “uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado” (Bresser Pereira, 1998, p. 51).

Assim como em outros países, a crítica ao papel do Estado, se tornou o argumento central para fortalecer as propostas no plano concreto. Nesta esteira, o PDRAE, concebido sobre os “escombros” do modelo de Estado à época (que era entendido como “ineficiente” e “burocrático”), propôs a redefinição e otimização das estruturas estatais, visando reorganizar e modernizar o aparato governamental, implementando mudanças substanciais para promover uma administração pública mais eficiente e alinhada aos padrões de competição decorrentes da economia globalizada.

Nesse sentido, a reforma propôs uma perspectiva de mudança organizacional, na qual deslocou a dimensão dos direitos sociais para um plano secundário, ocasionando o fortalecimento de ações de acumulação e o desmantelamento das políticas de proteção social (Silva, 2004, p. 2). Com a mesma intensidade, a reforma provocou mudanças culturais, desenvolvendo uma nova racionalidade que se estendeu para todas as esferas da vida social, baseada no mercado e na competitividade, na substituição dos valores “burocráticos” pelos gerenciais. Isso ocorreu porque o Estado foi considerado o vilão do desenvolvimento econômico e social, criticado pelo excesso de formalismo, estruturas obsoletas, lentidão, custoso e nada orientado para o atendimento das demandas dos cidadãos (Bresser-Pereira, 1996).

As estratégias de aperfeiçoamento do aparelho estatal foram se delineando como alternativa encontrada pelos neoliberais para responder à suposta visão de que a crise do capitalismo mundial decorria da estrutura burocrática e da forma como o Estado funcionava. Em virtude deste argumento, a reforma buscou um modelo de administração mais moderno, “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralização para chegar ao cidadão” (Brasil, 1995, p. 7). Fundamentado no princípio da modernização, a reforma

apontou a necessidade de diminuição do Estado “por intermédio de mecanismos de privatização, publicização e terceirização” (Melo; Falleiros, 2005, p. 175).

Como abordado, os novos papéis assumidos pelo Estado são definidos a partir da intersecção dos campos político e econômico, que se expressam no PDRAE como proposta de redimensionamento das ações dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), seus funcionários e a força militar, orientada sob novas concepções acerca das formas de atuação do Estado. Impregnada de um sentido de modernização, a reforma foi concebida pelos neoliberais como a solução encontrada para fazer a “refuncionalização” da aparelhagem estatal, de modo a superar a base burocrática considerado entrave para o desenvolvimento do país.

O documento também aspirou maior aproximação com o mercado, pautando-se em princípios usualmente comuns no setor privado, como *accountability* (responsabilização), descentralização, qualidade na prestação dos serviços, foco em resultados e avaliação. Esses princípios atravessam a trajetória histórica da administração pública brasileira, perdurando por décadas seguintes.

Outra aspiração da reforma foi o foco no cidadão, perspectiva que induziu à ideia de transparência e participação popular. Este aspecto é revelado em um dos objetivos apresentados no PDRAE: “fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiam a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas” (Brasil, 1995, p. 46).

Ao fomentar essa aproximação com o cidadão, a reforma transmite a falsa ideia de maior participação social nos processos administrativos do Estado, por meio da modernização dos processos – incorporação das TICs – criando a “ilusão” de participação social por meio de “consulta à população”. Este entendimento aprofundou a confusão entre a administração participativa e democracia, e orientou o desenvolvimento de um novo estilo de controle, baseado em um burocratismo gerencial.

A incorporação das TICs aos processos de trabalho e como meio de acesso ao cidadão foi o caminho defendido pelos neoliberais para tornar os serviços públicos mais “ágeis”, “transparentes” e “participativos”. O trecho a seguir mostra a ênfase atribuída à utilização de sistemas eletrônicos de informação como forma de assegurar a transparência das ações administrativas.

O projeto visa ao provimento de uma moderna rede de comunicação

de dados interligando de forma segura e ágil a administração pública, permitindo assim um compartilhamento das informações contidas em banco de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e “listas de discussão”, todos eletrônicos) de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução os negócios do Estado. (Brasil, 1995, p. 65).

A proposta de modernização da gestão pública também estava diretamente associada ao desenvolvimento de um quadro de servidores do Estado capacitados para a atuação ágil e eficiente, com “treinamento na utilização da tecnologia da informação, [...] ferramenta básica na implementação dos programas de reforma do aparelho do Estado” (Brasil, 1995, p. 65). Nota-se que a utilização das tecnologias é mencionada como ferramenta fundamental no contexto da nova gestão pública. O documento aspirou a introdução da “tecnologia” nas atividades administrativas do Estado, fenômeno que estava em curso, em decorrência dos avanços tecnológicos e da reestruturação produtiva capitalista, e que no devir histórico se aprofunda, especialmente, pela implantação do Programa de Governo Eletrônico brasileiro, em 2000 e do Governo Digital, em 2021<sup>37</sup>.

O PDRAE foi um divisor de águas no plano da gestão pública no Brasil, e mesmo com poucos impactos em muitos de seus pontos, os ideais de melhoria de desempenho, eficiência, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas prevaleceram nos discursos e políticas públicas subsequentes, mantendo a estreita relação com o processo de modernização da gestão pública. E no bojo destes ideais, “os programas de governo, requerem o uso de tecnologia, tornando os programas de governo eletrônico elementos alavancadores de novos patamares de eficiência da administração pública” (Diniz *et al.*, 2009, p. 25).

Nesse contexto, a adoção de tecnologias e a informatização dos processos foram destacadas como componentes centrais. No Brasil, o governo eletrônico

---

<sup>37</sup> O Governo eletrônico foi implantado por meio do Decreto nº 03 de abril de 2000, que instituiu um grupo de trabalho intersetorial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2000/dnn8917.htm#:~:text=DECRETO%20DE%203%20DE%20ABRIL,novas%20formas%20eletr%C3%B4nicas%20de%20intera%C3%A7%C3%A3o](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/dnn8917.htm#:~:text=DECRETO%20DE%203%20DE%20ABRIL,novas%20formas%20eletr%C3%B4nicas%20de%20intera%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 14 out. 2024. A Lei nº 14.129 de 29/03/2021 dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 14 out. 2024.

emergiu como uma ferramenta para concretizar diversas diretrizes apontadas pelo Consenso de Washington, como a redução dos gastos públicos, a modernização do Estado e a melhoria da gestão. Além disso, alinhou-se à tendência internacional de mudanças institucionais, decorrente da economia globalizada (Mesquita, 2019).

Esse alinhamento não representou a implementação efetiva da agenda gerencialista mundial, no Brasil. A experiência brasileira contou com temperos da realidade local que delinearum um projeto de reformismo único, não baseado no modelo puro de gerencialismo, tal qual nas origens do governo Margaret Thatcher (Abrucio, 2020). O plano da reforma do Estado brasileiro foi em grande medida influenciado por dois grandes marcos, a Constituição Federal de 1988 que apontou a preocupação com a transparência e a democratização das políticas públicas e a influência do Plano Real que redimensionou o papel do Estado e a temática fiscal. (Abrucio, 2020).

Além disso, o caso brasileiro se inseriu no contexto de crítica ao modelo de administração pública, caracterizado pelas estruturas burocráticas que, na visão do Governo FHC, aumentaram e engessaram as regras organizacionais e de gestão de pessoas. O reformismo proposto no Brasil identificou-se com a própria trajetória e perfil político-intelectual de seu propositor, Bresser-Pereira, cuja trajetória profissional vinculou-se a uma longa experiência gerencial no setor privado e, também, no público, bem como misturou-se à pretensão de combater “os excessos burocratizantes da CF/1988” (Abrucio, 2020, p. 13).

O documento do PDRAE logrou um modelo ideal de administração que não se materializou na íntegra, em outras palavras, a ambiciosa proposta de transformação do Estado teve uma abrangência bem mais modesta, não alcançando todos os propósitos idealizados pelo plano. O gerencialismo que se desenvolveu à brasileira foi temperado por doses “generosas” de interesses centrados em reformar o Estado, especialmente, no que se referiu ao ajuste fiscal e à mudança institucional, por meio da criação de novas instituições<sup>38</sup> e a introdução de uma nova cultura gerencial, aliada a uma diminuição e a um controle dos gastos com o governo, agendas centrais do governo à época.

---

<sup>38</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado propunha a redistribuição das funções governamentais em três categorias: exclusivas, não-exclusivas e de mercado. Com isso, foi sugerida a criação de novas estruturas organizacionais, como as organizações sociais e as agências executivas e reguladoras, integradas à burocracia. (Resende, 2002).

No entanto, o MARE foi extinto ainda durante o governo de FHC, em 1999, evidenciando uma clara mudança de direção na política de reforma do Estado, que passou a ser conduzida pelo Ministério do Planejamento e Gestão. Essa transição reflete como o desafio da cooperação se manifestou no contexto brasileiro. Na visão de Resende (2002), as razões do insucesso de PDRAE se deram, em parte, pelos ambíguos entendimentos quanto ao controle sobre a burocracia, conforme expõe o autor.

No Brasil, a forte estrutura de controle sobre a qual se montou a baixa performance gerou resistências consideráveis à reforma, potencializando o apoio dos atores e a implementação das reformas. Autonomia, responsabilidade e accountability nem sempre são entendidos da mesma forma entre os atores estratégicos e os reformistas. (Resende, 2002, p. 136).

Segundo o autor, o ajuste fiscal pressupõe um aumento do controle sobre o aparelho burocrático, ao contrário da mudança institucional, que pressupõe menos controle como um elemento necessário à performance. Deste modo, as reformas “demandam mais coordenação e controle, ao mesmo tempo em que apregoam descentralização, flexibilidade e autonomia gerencial” (Resende, 2002, p. 126).

Com a extinção do MARE, a política de reformas sofreu uma mudança significativa, já que o modelo gerencial passou a ser visto como “uma ameaça à estrutura de controle e estabilidade” vigente. A cultura de resultados introduzida pela reforma de 1995 entrou em conflito com a cultura burocrática tradicional do Brasil, que priorizava o apego rígido às regras e procedimentos formais. Esse choque de culturas acabou por dificultar a cooperação necessária à efetivação da reforma brasileira. (Resende, 2002).

O alcance que a proposta reformista brasileira conseguiu de fato, apontou mais para o legado teórico deixado do que, efetivamente, para as mudanças almejadas. Esse legado pode ser explicitado pela importante dimensão da reforma, a de difundir uma pedagogia hegemônica responsável por um novo projeto societário no país, alinhado ao ideário dos organismos do capital internacional, cujo ponto central foi a modernização, inspirada no mundo empresarial como estratégia para assegurar um Estado mais eficiente e ágil (Melo; Falleiros, 2005).

Este legado teórico se deu pelo afloramento de concepções, como a ideia de governança, governos empreendedores e empreendedorismo (Misoczky; Abdala; Damboriane, 2017), transparecendo inovação e modernização. Como expressão do

gerencialismo desenvolvido no Brasil, o plano de reforma do Estado – pautado em premissas de modernização – não eliminou o modelo burocrático de administração, mas induziu um novo formato de organização da máquina estatal, a partir da promessa de torná-la eficiente, produtiva, flexível e transparente<sup>39</sup>.

Como teoria de combate ao burocratismo, o gerencialismo explícito do reformismo não eliminou as barreiras burocráticas do antigo modelo de gestão, mas se mostrou “eficiente” na produção de uma nova burocracia, usualmente confundida como modernização. A reforma da aparelhagem estatal, como parte do processo histórico – efeito do gerencialismo em escala mundial –, não assegurou a desburocratização do sistema público, apenas estimulou a introdução de dispositivos mais modernos, dito tecnológicos, que por si não eliminaram a forma burocrática de gestão, mas a modificaram.

Assim, o Neoliberalismo segue sua trajetória ininterruptamente. Nas palavras do seu próprio criador, Bresser-Pereira, “a reforma que iniciei está bem-sucedida, está em marcha” (Leite, 2014, p. 1068).

Em marcha, as premissas gerencialistas infiltram-se na escola e produzem mudanças em sua organização e gestão, conduzindo-a ao fenômeno do burocratismo gerencial – a radicalização dos mecanismos burocráticos, a partir da utilização das TICs, tornando a burocracia virtualizada. Em outros termos, a utilização intensiva da TIC foi uma estratégia operacional neoliberal que fortaleceu a continuidade do projeto societário que estava em andamento. Na sequência, a discussão centra-se no modelo de gestão gerencialista e suas implicações no contexto escolar.

### 3.3.2 A EDUCAÇÃO E O MODELO DE GESTÃO GERENCIAL

O PDRAE foi o marco teórico para uma nova prática na administração pública fundamentada no gerencialismo e que orientou a operacionalização das ações do Estado neoliberal. Ao ensinar como a máquina estatal deve “administrar o serviço público”, o gerencialismo introduziu os preceitos do setor empresarial, os quais passaram a ser utilizados de forma indiscriminada, como se os dois mundos – os

---

<sup>39</sup> Esse processo favoreceu a construção de uma governança neoliberal, denominada por Puello-Socorrás (2021) de empreendedora que, como desdobramento, veio acompanhado da desvinculação do público do estatal, constituindo as ideias de público-privado ou público não-estatal, fortalecendo as “estratégias de transferência da execução das políticas sociais do Estado para a sociedade civil” (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009).

setores público e privado – representassem finalidades equivalentes. Entende-se ser este o legado cultural mais efetivo e avassalador gerado pela reforma: a inculcação de valores de mercado e a dependência criada em torno da ideia de modernização, que alcançou amplamente todas as instâncias da vida social, e em grande medida, a área da Educação.

Essa cultura de mercado e dependência da modernização foi introduzida quando o gerencialismo colocou em xeque a compreensão sobre as especificidades do papel do Estado, que passou a tratar os direitos sociais (especialmente, o direito à educação) em uma perspectiva de livre mercado – como mercadorias – pois, afinal, a empresa era o parâmetro para a organização das ações estatais. Neste sentido, ser um bom gestor representou assegurar a mínima intervenção do Estado e o máximo controle da empresa. Esse é o pressuposto central do Neoliberalismo que “enfraquece tudo o que faz o contrapeso ao poder do capital e de tudo que, institucionalmente, juridicamente, culturalmente, limita sua expansão social” (Laval, 2004, p. 14).

Como consequência disso, todas as instituições mantidas pelo Estado passaram por um momento de “autocrítica”, no qual se colocou em xeque sua própria função e finalidade. No que diz respeito à escola pública, a ideologia gerencial provocou um enfraquecimento institucional e cultural, que deu forças para a penetração mais radicalizada de uma visão utilitarista e pragmatista da educação. Enraizada por esta ideologia, a escola foi transformada em “estabelecimento empresarial”, em unidade produtiva de bens/serviços, em “quase” ramo de negócio. Enfraquecida em sua natureza e propósito originais, a escola pública ficou relegada à formação de subjetividades pautadas em valores de mercado e mérito ao desenvolver processos “educativos” com foco apenas em resultados e performances.

Em nome de uma modernização – que apresentou apenas mudanças da forma e não da essência – o gerencialismo provocou mudanças no entendimento sobre o papel, a organização e a forma como a escola deve ser gerida, ocasionando a redefinição dos meios burocráticos que asseguram o controle dos processos escolares. Essa reorganização foi paulatinamente substituindo a “estratégia de administração racional, pautada na normatização legal e na segurança da papelada” (Soligo; Estrada, 2019, p. 3) por mecanismos mais inovadores e condizentes com a nova tendência modernizadora. Os dispositivos tecnológicos se configuraram como importantes recursos para a consolidação da burocracia pretendida pelos governos neoliberais, que para Cazetta (2022, p. 22) é

[...] um meio rígido de controle, fiscalização e alinhamento da instituição a práticas vinculadas aos projetos políticos propostos pelos governos neoliberais, que alinhadas à ideologia do gerencialismo, buscam em todo campo de produção humana obter e gerar lucros.

O gerencialismo, como novo campo conceitual organizador das atividades da gestão escolar, deslocou os processos administrativos escolares do controle da papelada e dos procedimentos de registros para a forma virtualizada, apresentando alinhamento com as necessidades impostas pela evolução das atividades produtivas. O foco da escola e da gestão passou a ser menor sobre o aluno e sua aprendizagem e mais sobre aspectos técnicos, dada a centralidade ocupada pela incorporação das TICs. Nesta perspectiva, Silva (2018) identifica a retomada ao tecnicismo em novas bases, principalmente pela ideia de produtividade no campo educacional, que denomina de Neotecnicismo do século XXI. Para este autor, a nova tendência apresenta uma sofisticação tecnológica, na qual a utilização das TICs torna-se estratégia de adequação da educação à sociedade da informação, em contraste com as abordagens dos anos 1960 e 1970 (Silva, 2018).

O retorno à idolatria da técnica foi acompanhado pela veneração ao ideal de modernização, o que não representou alterações nos conteúdos e intenções veiculados, mas mudança de roupagem, causando certa ilusão de inovação. A burocracia implícita nos meios e técnicas antigas permaneceu existente numa forma aparentemente atrativa, contudo, mais radicalizada e controladora, exercendo sua função, pois conforme afirmam Antunes e Pinto (2017, p. 86), ela é o formato ideal das instituições, porque “ao supostamente despersonalizar a gestão, o comando e os fins dessas entidades [...] ela remove da esfera política o poder de ordenamento social entregando-o a técnicos”. A burocracia cumpre a função de padronizar e universalizar determinadas formas de controle a partir de referências puramente técnicas, sem considerar as especificidades e as características das instituições.

No contexto educativo, as práticas burocráticas abstraem da escola a sua essência, o discernimento sobre a sua finalidade e o entendimento sobre o papel a ser exercido pelo gestor. Conduzidas pelos imperativos da eficácia, as redes de ensino têm disputado espaços no ranqueamento, estimulando novos circuitos de competitividade entre elas. A escola é entendida como uma organização empresarial “compelida a seguir a evolução econômica e a obedecer às restrições de mercado”

(Laval, 2004, p. 13), tornando-se cobrada a executar métodos de gestão inspirados na lógica de mercado.

A aproximação de duas realidades distintas em suas essências e finalidades – escola e empresa – tende a provocar um deslocamento do papel da escola, cuja razão deixa de ser a democratização igualitária do saber e passa a ser “a lógica da produtividade e rentabilidade do mundo industrial e mercantilista” (Laval, 2004, p.44). Essa lógica, estranha à referência cultural e política, incorpora novas concepções como a de “aprendizado ao longo da vida”, “aprender a fazer, ser, conhecer”, “saber prático por meio de competências”, “empreendedorismo”, “descentralização” e outras. A visão pragmática da educação direciona a ação dos gestores para a resolução de problemas práticos por meio de protocolos e normas universais instituídas, transformando-os em “gerentes burocratas da escola”, assemelhando sua função às experiências empresariais. Deste modo, o gerenciamento privado transformou o líder pedagógico em “administrador”. Desburocratizar e descentralizar conduziu à transferência de poder (Laval, 2004).

O culto à performance e a preocupação com os resultados aprofundaram a competição entre escolas e redes de ensino, alargando os mecanismos de testes e provas e tornando tudo passível de ser mensurado (Laval, 2004). A visão mercadológica tornou a educação mercadoria, o aluno cliente e o gestor escolar gerente. A educação passou a ser tratada como um serviço comercial, subordinado às dinâmicas do mercado internacional (Silva, 2005).

Essa concepção de mercado orientou a organização da escola e definiu um novo escopo de gestão para ela, pautando-se em princípios empresariais, que induziram à radicalização do fenômeno burocrático. Embora a promessa inicial tenha conduzido à esperança da desburocratização do setor público, a reforma desencadeou uma nova etapa de controle do poder baseada no discurso da eficácia administrativa (Laval, 2004).

Assim, o modelo de gestão predominante na educação, alicerçado pelos pressupostos empresariais, conduziu gestores a uma rotina de ações burocratizadas, permitindo ao Estado maior controle sobre a esfera educacional. Esse modelo adequado ao projeto de desenvolvimento econômico, descaracterizou a educação enquanto atividade humana, “submetendo-a a uma avaliação cujo critério é a produtividade, no sentido que lhe atribui a sociedade capitalista” (Rosar, 2012, p. 5).

Como resultado desta lógica economicista, as práticas gerencialistas adotadas na gestão das escolas brasileiras aprofundaram os mecanismos burocráticos tornando-os exacerbados, levando a uma rotina caracterizada pelo burocratismo gerencial, tendência que hoje é predominante na esfera da gestão escolar.

Além disso, a lógica de mercado provocou efeitos nefastos à gestão democrática como princípio constitucional, evidenciados tanto na aprovação da Lei nº 10.172/2001 (PNE 2001/2010) quanto na Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014/2024).

No primeiro plano prevaleceu as propostas do executivo, em detrimento das discussões promovidas pelo FNDEP, transformando em uma carta de intenções desfigurada de seu sentido e projeto de sociedade (Valente; Romano, 2002). Já no segundo, a meta 19 estabeleceu o objetivo de assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas.

A normatização apresentada pelo PNE 2014-2024 mostrou novamente alguns limites que se impõem ao processo democrático. A meta 19 revelou um novo entendimento sobre a efetivação da gestão democrática, que sob forte influência do pensamento neoliberal, passou a ser vinculada às questões de mérito e desempenho. Essa aproximação revelou os embates e disputas vivenciados no âmbito da Conferência Nacional de Educação (CONAE), a qual teve como tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. Conforme apontam Aguiar e Ruiz (2021), no que diz respeito ao provimento da função de dirigente escolar, o documento final resultante das discussões na CONAE apresentou a necessidade de se “[...] institucionalizar mecanismos democráticos, inclusive com eleição direta para diretores das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação básica, mediante lei própria, o que não se concretiza no texto final da lei” (Aguiar; Ruiz, 2021, p. 46).

Assim, ao associar critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar, a meta 19 estabeleceu forte aliança com o ideário neoliberal, fortalecendo as práticas gerencialistas em curso no Brasil já há algum tempo. Quando o modelo de gestão gerencial se apropria dos mecanismos de gestão democrática, ele distorce seu sentido original, colocando em risco o sentido e a construção da democracia.

A democratização da sociedade e da educação, alcançada por meio das forças sociais que se mobilizaram e lutaram por direitos e espaços de participação social, que fizeram culminar na Constituição Federal de 1988 e em outras legislações (LDBEN/1996, PNE 2001-2010 e PNE 2014-2024), não assegurou a contenção do projeto neoliberal em curso.

A infiltração do gerencialismo na educação transcendeu a simples adoção de um modelo de gestão, provocando uma transformação estrutural na organização escolar e nos processos de tomada de decisão, promovendo uma reconfiguração que, embora pregue maior eficiência, muitas vezes tensiona princípios de participação e democracia nos espaços educativos.

Sob essa perspectiva, uma escola fundamentada no modelo de gestão gerencial prioriza princípios como eficiência, qualidade, excelência, otimização, desempenho, produtividade e outros, alinhando-se aos padrões típicos do mundo empresarial. A dinâmica de seu funcionamento passa a ser subordinada à lógica de mercado, que orienta tanto o papel da escola quanto as práticas adotadas pela gestão escolar. Essa abordagem mercadológica molda o perfil do profissional da educação, direcionando suas ações para atender às demandas e interesses do capital, promovendo um ambiente educacional ajustado às determinações do sistema capitalista.

Nessa linha, gestores com práticas gerencialistas valorizam e aplicam ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado, focam na identificação de metas, visão e valores da instituição aproximando da realidade aplicada nas organizações empresariais. Além disso, há o predomínio de abordagens técnicas em detrimento da natureza política e dos aspectos culturais da escola (Silva; Carvalho, 2014).

Delineiam-se, dessa forma, os contornos de uma “escola de tipo empresarial” e de um “diretor-gerente burocrata”, cujo papel centraliza-se na busca incessante por resultados. Nessa lógica, o sucesso é medido pela conquista de um lugar de destaque nos rankings, reafirmando a posição de superioridade em relação às demais instituições. Esse modelo fomenta uma cultura competitiva, em que a valorização do desempenho numérico e a comparação constante se tornam os principais critérios de avaliação. “A escola é cada vez mais responsabilizada pelo seu sucesso ou fracasso” (Silva; Carvalho, 2014, p. 222).

A incorporação das TICs é um elemento estruturante deste modelo de gestão, tendo em vista a utilização de ferramentas, portais, sites, sistemas e plataformas

eletrônicas virtuais, por parte do órgão central, políticas vinculadas às tentativas de modernização da gestão das escolas públicas. As TICs foram artefatos importantes para o delineamento da nova burocracia, que se revigorou e expandiu referendados pelos discursos de modernização e inovação, práticas muito presentes nas sociedades contemporâneas.

Em uma escola gerencialista os processos educativos ficam reduzidos a uma visão pragmática de educação, baseada na lógica de mercado e competitividade.

### 3.3.3 TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICs) E O BUROCRATISMO GERENCIAL NA GESTÃO ESCOLAR

A utilização da internet, dos meios de comunicação de massa, da inteligência artificial, da robótica, do armazenamento em nuvem e outras inovações, deixaram sua marca nas instituições e nas relações sociais. Para alguns autores, esta fase do modo de produção capitalista é denominada como Plataformismo ou Capitalismo de Plataformas, contexto em que as plataformas digitais desempenham o papel de "infraestruturas de intermediação", servindo diferentes setores da sociedade e grupos econômicos (Pessanha, 2023, p. 1).

Como estruturas de intermediação, as plataformas são instrumentos potentes para unir as duas pontas do sistema: produção e consumo – de coisas e serviços. Deste modo, Pessanha (2023) trata o Plataformismo como um novo regime de acumulação capitalista que torna extrema a sua forma monopólica<sup>40</sup>, objetivando a extração de lucro/renda. A dominação das corporações tecnológicas, especialmente, das cinco gigantes companhias americanas: Google, Facebook, Apple, Microsoft e Amazon, agentes de expressiva expansão da economia (Pessanha, 2023). A informatização generalizada impulsionada pela globalização conduziu à formação de um Estado Digital, interconectado pelas TICs.

A plataformização da Educação é, portanto, parte de um processo mais amplo, que não separa a tecnologia da sociedade, da economia e do trabalho (Pessanha, 2023), por isso deve ser observada de forma multidimensional, à luz de

---

<sup>40</sup> Na atual etapa do modo de produção capitalista, o setor de tecnologia vem se tornando em gigantes e globais companhias, chamadas Big Techs, os maiores oligopólios da história. São plataformas-raiz, em especial, destacam-se as cinco companhias americanas: Google, Facebook, Apple, Microsoft e Amazon (Pessanha, 2023).

uma leitura econômica, política e cultural. Essa análise permite compreender que concretamente as tecnologias se tornam instrumentos a “serviço de interesses e agendas, projetos e poderes, que incidem na educação e nos processos de escolarização de forma mais intensa” (Lima, 2021, p. 12).

A cultura digital se desenvolveu, principalmente, no período denominado por alguns de pós-burocrático, representado pelo Estado Gerencial – combinação de elementos de inovação com mecanismos fundamentalmente burocráticos, isto é, uma “pós-burocracia falhada” (Lima, 2021b, p. 11). A racionalidade técnica se expande sem precedentes, a informatização generalizada e a desmaterialização dos processos administrativos não garantem a desburocratização (Lima, 2021b).

A cultura digital exige a digitalização das organizações educativas. Máquinas tornam-se protagonistas. As políticas passam a se guiar pelas chamadas abordagens pós-burocráticas. A digitalização da Educação, em curso há algum tempo, – e em expansão no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990 – caracteriza-se pela inserção de plataformas eletrônicas de aprendizagem e de gestão, utilização de programas e dispositivos digitais para coleta, tratamento e difusão de dados (Lima, 2021b).

A desmaterialização e o uso das plataformas e de outros dispositivos digitais foram atingindo várias dimensões da burocracia, visando à universalização de regras, objetividade, mensuração, vigilância e controle remoto. A cultura digital conduziu a práticas mais racionalizadas, subjugadas ao cumprimento de rotinas eletrônicas. Segundo Lima (2021), a informatização generalizada e a transição para processos administrativos desmaterializados não resultaram na desburocratização, ao contrário, a burocracia

[...] não só não foi combatida, nem destronada, como foi aumentada a partir do momento em que se desmaterializou e adotou a velocidade, a certeza e a capacidade de armazenamento, tratamento e gestão de grandes massas de dados, produzindo decisões automatizadas e vigiando o seu cumprimento. (Lima, 2021b, p. 11).

Em termos teóricos, o autor defende que a forma burocrática estruturada no contexto atual não rompeu com as especificidades da burocracia weberiana, diferenciando-se apenas por uma “questão de intensidade, complexidade e hibridismo de dimensões”, o que o levou a se apoiar no termo “burocracia aumentada ou hiperburocracia” – leitura “compatível com o âmago do tipo ideal weberiano” (Lima,

2021b, p. 12). A interpretação dada por ele é que a autoridade racional-legal de Weber foi transmutada pela autoridade racional-informacional, a partir das TICs e de instrumentos digitais de controle e vigilância. Essa nova burocracia intensificou os processos de regulação e degradação da democracia, repercutindo em um modelo de dominação e controle caracterizado pela recentralização das decisões sobre a esfera da educação (Lima, 2021b).

Neste sentido, em decorrência da digitalização generalizada das instituições em esfera global, as plataformas penetram a educação e tornam-se “instrumentos intensificadores da burocracia” (Catalão; Pires, 2020, p. 85). No caso brasileiro, o fenômeno da digitalização pode ser averiguado pela incidência de sistemas informatizados utilizados pelo Ministério da Educação (MEC), especialmente nas últimas décadas. Em consulta ao portal do MEC, identificamos os sistemas informatizados que operam a gestão educacional e das escolas brasileiras.

### Quadro 3 – Sistemas Informatizados do MEC

<b>Sistema / Software</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Ano de publicação</b>
PDDE Web	Sistema utilizado para cadastro e atualização de cadastro (para escolas passíveis de atendimento pelo PDDE).	2021
PDDE Info - para consulta escola	Destinado a consulta aos valores previstos ou transferidos pelo PDDE e Ações Integradas e demais situações envolvendo a abertura de contas, saldos e prestação de contas.	2021
SIGPC Acesso Público – Sistema de Gestão de Prestação de Contas	Destinado a consulta sobre a situação de prestação de contas de recursos transferidos pelo FNDE, inclusive do PDDE e de suas Ações Agregadas.	2021
SISCACS Sistema CACS-FUNDEB	Destinado ao cadastramento dos conselheiros do Fundeb de todos os entes federados e tem como objetivo dar publicidade aos dados dos conselheiros.	2020
CAE Virtual	Destinado à atualização das informações cadastrais dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).	2020
HABILITA	Destinado ao acompanhamento da situação de regularidade do ente/entidade quanto à documentação enviada pelo gestor da instituição e analisada pela	2020

Continua...

...Continuação

	equipe técnica responsável no FNDE.	
INTEGRA – Sistema Integrado de Auditorias Internas	Destinado aos servidores da Auditoria Interna no desenvolvimento de trabalhos específicos de auditoria e fiscalização.	2020
PDDEREx	Sistema de consulta de informações sobre a execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Ações Agregadas.	2020
PRÉVIA – Sistema de Cobrança do Salário-Educação	Permite às empresas (que ainda possuem contratos de parcelamentos de dívidas do salário-educação firmados com o FNDE em anos anteriores à edição da Lei nº 11.457/2007) acompanharem os seus respectivos parcelamentos.	2020
Protocolo Digital do FNDE	É um serviço que possibilita o envio de solicitações, requerimentos, pedidos e documentos em geral de forma eletrônica;	2022
SETE – Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar	Software de e-governança para auxiliar na gestão do transporte escolar de estados, municípios e Distrito Federal, considerando suas singularidades.	2021
SGB – Sistema de Gestão de Bolsas	Utilizado pelo FNDE para solicitação de emissão dos cartões-benefício dos bolsistas e para envio dos seus pagamentos ao banco.	2020
SIFE – Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola	Ferramenta de gerenciamento e gestão dos dados do Formação pela Escola.	2020
SIGARP – Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços	Ferramenta de gestão e de transparência do processo de utilização dos pregões de registro de preços realizados pelo FNDE.	2020
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos de Alimentação Escolar possam efetuar seu parecer conclusivo sobre a Prestação de Contas de suas Entidades Executoras.	2020
SIGEF Web – Sistema Integrado de Gestão Financeira	Destinado às entidades federais, tais como Institutos e Universidades, e o FNDE. Por meio dele, o FNDE realiza os repasses financeiros.	2020
SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas	Disponibilizado para obtenção de informações sobre recursos públicos transferidos pela autarquia para entidades	2020

Continua...

...Continuação

	públicas e privadas – acesso público.	
SIGP Contas On-line	Solução tecnológica criada para automatizar as etapas da prestação de contas.	2020
SIMAD – Sistema de Controle de Material Didático	Destinado às pessoas jurídicas detentoras de direitos autorais interessadas em participar dos Programas do Livro.	2020
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle	Operacionaliza a vinculação dos nutricionistas atuantes no PNAE e posterior desvinculação.	2021
SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação	Destinado a qualquer cidadão.	2020
SISFIES – Sistema Informacional do Fies	Destinado a centralizar os procedimentos relativos à concessão e controle do financiamento estudantil.	2020
Sistema de Distribuição de Livros	Consulta à distribuição de livros - Acesso é público	2020
PDDE Interativo	<p>Ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias de Educação e está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar. Por meio dele desenvolvem-se muitos programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa de Inovação Educação Conectada: apoiar a universalização do acesso à internet de alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica;</li> <li>● Programa Escola Acessível: consiste na promoção da acessibilidade como medida estruturante para consolidar um sistema educacional inclusivo;</li> <li>● Programa Nacional do Livro e do Material Didático: conjunto de ações de distribuição de obras didáticas, pedagógicas, literárias e outros materiais de apoio à prática educativa aos alunos e professores;</li> <li>● Programa Novo Ensino Médio;</li> </ul>	Em 2011, o PDDE Interativo foi disponibilizado somente para escolas prioritizadas pelo programa PDE Escola. A partir de 2012, o sistema foi disponibilizado para todas as escolas públicas.

Continua...

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Brasil na Escola: induzir inovações e estratégias para assegurar a permanência e aprendizagem dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental;</li> <li>● Programa Sala de Recursos: destina recursos financeiros para equipar salas de recursos multifuncionais e bilíngues de surdos, destinadas ao atendimento educacional especializado;</li> <li>● Programa Educação e Família: fomentar e qualificar a participação da família na vida escolar do estudante e na construção do seu projeto de vida, com foco no processo de reflexão sobre o que cada estudante quer ser no futuro e no planejamento de ações para construir esse futuro;</li> <li>● Programa Primeira Infância: elevar a qualidade da educação infantil e potencializar o desenvolvimento integral das crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade.</li> </ul>	
--	---	--

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de informações disponibilizadas no Portal do MEC.<sup>41</sup>

De forma mais intensa, desde os anos 2020, o MEC vem organizando a educação pública brasileira por meio de plataformas de apoio à gestão educacional e escolar. Esse conjunto de dispositivos de recolha e tratamento de dados centralizam informações facultando aos órgãos centrais a tomada de decisão e a elaboração das políticas educacionais. O processo de digitalização da educação tem conduzido à administração digital das escolas, tendência generalizada por todo o país, dada a expressiva utilização de plataformas no meio educacional, que

[...] mais do que simples instrumentos ou ferramentas emergem como máquinas de administrar, dotadas de capacidade de decisão automatizada em várias áreas, de regimes de regras, de capacidade de exercer uma vigilância ativa, monitorizar as ações, emitir avisos e advertências, produzir cálculos e realizar avaliações, além de apresentar estatísticas e as representar graficamente de modo variável. (Lima, 2021, p. 9).

<sup>41</sup> Informações obtidas pelo Portal do MEC pelo link <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas>, no Portal do PDDE Interativo pelo link <https://pddeinterativo.mec.gov.br/> e do PDE Escola pelo link <https://pdeescola.mec.gov.br/index.php/pde-interativo>. Acesso em: 14 abr. 2024.

Esses sistemas de gestão educacional foram empregados com o intuito de reformar as estruturas burocráticas da educação, promovendo uma modernização organizacional e adotando práticas de gestão empresarial, entendidas como mais eficientes. A introdução do governo eletrônico foi, portanto, uma tentativa de modernização da administração pública, por isso se prolifera o desenvolvimento de ferramentas gerenciais ao governo e gestores.

O governo eletrônico se configura a partir da diversidade de mecanismos de disseminação de informação que as instâncias governamentais disponibilizaram por meio de tecnologia, utilizando-se ferramentas, portais, sistemas e plataformas eletrônicas virtuais. (Silva; Carvalho, 2014, p. 224).

O governo eletrônico normalmente está vinculado a programas e ações para prestação de contas e, também, distribuição de recursos financeiros para o alcance de metas estabelecidas pelas políticas. A nova gestão pública, portanto, se manifesta na organização do Estado e na educação, por meio de novos contornos: responsabilização, controle social, regulação e planejamento estratégico (Silva; Carvalho, 2014).

Isso se apresentou sob forma do que Lima (2021b) denomina de governança eletrônica. O uso de plataformas e outros dispositivos digitais têm servido à burocracia, visando a universalização e a uniformidade de regras, a objetividade, o cálculo e à mensuração, ao fortalecimento da hierarquia, a vigilância e ao controle sobre administradores e administrados, promovendo redes de comunicação centralizadas e descentralizadas, simultaneamente. Assim, a racionalidade técnica e instrumental se expande, valendo-se do uso de TICs, de regras escritas e outras inscritas em plataformas. Observa-se com isso uma combinação entre gerencialismo e estruturas burocráticas que se manifesta, sobretudo, associada às ideias de privatização, descentralização e governo pela performance (Lima, 2021b).

Esse fenômeno é entendido como dominação digital que aumenta as condições de obediência a regras e a decisões automatizadas, e que torna a gestão escolar compelida a usá-la, sob uma aparência de inovação. As relações de poder automatizadas, baseadas em dados, resultados e indicadores, têm conduzido à criação de sistemas centralizadores que produzem decisões automatizadas e “vigiam” seu cumprimento. Entendemos que as rotinas eletrônicas em demasia trazem fortes

implicações às relações humanas, que ficam diminuídas na capacidade de promover práticas mais participativas.

Como efeito deste fenômeno, desloca-se o debate sobre os fins e objetivos educacionais para o emprego dos meios e técnicas, predominando a ideologia da racionalidade instrumental. Alguns autores sinalizam que neste século XXI ocorre a retomada do tecnicismo, enquanto forma de organização da escola, centrada em resultados (Freitas, 1995; Gadotti, 2014; Saviani, 2008, Silva, 2018). Como estratégia mais sofisticada da visão tecnicista implementada nos anos 60 e 70, a inserção das TICs na educação marcam a racionalidade administrativa atual, aprofundando o burocratismo gerencial na escola e no exercício da função de gestor escolar.

A partir disso, discute-se a seguir como o gerencialismo influenciou a produção da escola pública no Estado do Paraná e na cidade de Londrina, e seus impactos no exercício da gestão escolar.

#### **4 SISTEMA DE ENSINO E ESPAÇO ESCOLAR COMO ESTRUTURAS BUROCRÁTICAS: O CASO DE LONDRINA E A TRANSIÇÃO PARA A BUROCRACIA DIGITAL**

Este capítulo tem como objetivo central discutir o sistema de ensino e o espaço escolar enquanto estruturas burocráticas, com base na análise da trajetória da escola pública no Paraná, com foco especial nas instituições de Londrina. Busca-se investigar a construção histórica do burocratismo gerencial nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina, abordando, de maneira aprofundada, o papel do Departamento de Educação Pública e Assistência Social (D.E.P.A.S.). Esse órgão, responsável pela organização e normatização da educação londrinense, é examinado como um ator-chave no processo de institucionalização da gestão escolar burocrática. Neste capítulo, aborda-se também a transição da burocracia tradicional, baseada em processos físicos, para a burocracia digital, impulsionada pela implementação de sistemas informatizados na educação da Rede Municipal, com maior intensidade a partir dos anos 2000. Essa virtualização dos procedimentos administrativos e pedagógicos representa uma mudança significativa na forma como a gestão escolar é conduzida, unindo práticas burocráticas e gerenciais.

Seguindo este caminho, entende-se que o processo de burocratização do sistema escolar se ancora em duas bases importantes: a relação da administração com o capitalismo – no qual aponta que não é possível estudar a primeira desconectada da segunda – e a íntima relação da gestão escolar com a administração de empresas impulsionada, de forma ainda mais potente, pelas políticas neoliberais, em curso a partir dos anos 1990 no Brasil.

Essas aproximações apontam que o processo de burocratização do sistema escolar foi desencadeado pelo aperfeiçoamento e modernização do modelo de gestão burocrática, que ganhou novos contornos a partir da reforma administrativa do Estado, em 1995. Entende-se que o Estado brasileiro sempre foi marcado pela cultura burocrática, porém, nas últimas décadas ocorreu um processo de radicalização da burocracia, impulsionada – principalmente – pela introdução maciça das TICs como ferramentas de gestão. A escola pública, como instituição mantida pelo Estado, não ficou à margem deste processo.

A crítica a esse fenômeno parte do princípio de que os artefatos tecnológicos não são instrumentos neutros, mas imbuem-se de relações sociais historicamente

determinadas, obscurecendo conteúdos de classes. Como artefato sociocultural, a tecnologia sofre interferências históricas, políticas e culturais, incorporando valores e interesses da sociedade capitalista, tornando-se um veículo de dominação cultural, controle social e concentração de poder (Novaes; Dagnino, 2004).

O tópico a seguir trata do alinhamento entre as finalidades do sistema educacional paranaense e as agendas econômicas neoliberais, bem como da estruturação da burocracia nas escolas municipais de Londrina.

#### 4.1 A PRODUÇÃO DO BUROCRATISMO GERENCIAL NAS ESCOLAS DO PARANÁ

Para que servem as escolas? A partir dos anos 1980, com a globalização que favoreceu o fenômeno da internacionalização das políticas educacionais, vê-se mais fortemente a influência do Neoliberalismo nos currículos escolares da Europa, da África e das Américas (Libâneo, 2019). Neste sentido, diferentes interesses entram em disputa a fim de ampliar o controle e domínio do campo educacional. Segundo Libâneo, a busca pelo controle das orientações para os sistemas educacionais e das escolas não se dá apenas pelos organismos internacionais, mas também “de agentes sociais como os políticos, os planejadores da educação, a grande imprensa, os pesquisadores, o empresariado, os movimentos sociais e culturais, as entidades religiosas etc.” (Libâneo, 2019, p. 2).

Nesse contexto, considera-se a inter-relação entre finalidades educativas e o contexto social, político e econômico, no qual há um jogo de forças em que se defrontam valores, ideologias, crenças e interesses. Ancoradas na realidade concreta, as finalidades educativas, nas últimas décadas, vêm correspondendo às agendas estabelecidas no plano da economia política global (Libâneo, 2019).

Em tal contexto, o Neoliberalismo tem se tornado a principal referência à formulação das finalidades educativas, situando a escola em condição de atendimento aos “imperativos econômicos, políticos, ideológicos, culturais, burocráticos do que a objetivos pedagógicos” (Libâneo, 2019, p. 6).

A visão economicista de educação representa, portanto, um projeto societário em favor do capital, que afetou o destino e o perfil das políticas públicas em todo o mundo, trazendo, especialmente, reformulações no campo das políticas educacionais. Tal discussão é abundantemente apresentada por uma vasta literatura, enfática no

reconhecimento de que a escola pública vem sendo inserida, freneticamente, em uma cultura de mercado, especialmente, nas últimas décadas (Freitas, 2012, 2018; Laval, 2004; Azevedo, 2021; Motta; Andrade, 2020, 2022; Gentili, 2013; Apple, 2005).

O mercado como organizador da atividade educacional induziu práticas escolares norteadas pelos ideais de eficiência, melhorias de performances e resultados, ocasionando a mutação da escola, sob múltiplas formas: a transmissão de conhecimentos foi parasitada por um controle radical sobre os métodos e conteúdos ministrados. Como resultado do paradigma neoliberal, a escola tornou-se utilitarista, impregnada de um discurso de valorização das disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa, de modo que o ofício do professor tornou-se predominantemente voltado à aplicação e melhoria de índices do IDEB. A necessidade de maior controle sobre as atividades educacionais conduziu a um processo de padronização de objetivos e procedimentos, que desconsidera as especificidades culturais e regionais, favorecendo o estabelecimento de um perfil de gestor escolar com competências e habilidades inerentes ao setor empresarial. Neste contexto, intensifica-se a introdução de estratégias de controle sobre os resultados, ocasionando mais burocracia no interior da escola.

Cabe reforçar que o processo histórico de produção da escola pública não ficou imune às interferências de um conjunto de agentes sociais e políticos (imprensa, organismos internacionais, governos, empresários, fundações, organizações não governamentais e outras entidades), organicamente atuantes na disseminação e consolidação do projeto neoliberal. Esse processo “educativo” transfigurou a escola, sua organização e finalidade.

Nos últimos anos, o chamado regime de colaboração entre os entes federados reforçou a prática das interferências das políticas estaduais nos projetos de governos municipais. De forma emblemática, no Estado do Paraná, destacam-se as políticas implementadas na gestão Carlos Massa Ratinho Junior (2019-2026), que desde janeiro de 2019 vem cumprindo uma plataforma de governo que adequa a educação à lógica neoliberal (Denez, 2022). Filiado ao Partido PSD, Ratinho Junior sucedeu Beto Richa (2011-2018), dando continuidade ao projeto neoliberal. No entanto, sua gestão se caracterizou por assumir patamares mais radicalizados de gerencialismo empresarial.

Com o aprofundamento da concepção mercadológica no sistema educacional paranaense, ocorreu um processo de “formatação da escola-empresa” no qual

intensificaram-se as práticas de ranqueamento, competição e meritocracia. Com a instituição da Prova Paraná, estabeleceu-se a cultura do desempenho, que tem se reproduzido nas escolas públicas do estado, o treino como principal forma para se alcançar resultados. Evidencia-se também o projeto empresarial, nitidamente observado no Ensino Médio e suas modalidades – Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Profissional (Denez, 2022).

A obsessão pela eficiência tem conduzido a gestão educacional à busca por dados tangíveis e mensuráveis, forjando uma rotina escolar excessivamente burocrática. Avalia-se como se todos os aspectos de uma escola fossem passíveis de mensuração. Dentro da lógica incessante de avaliação, a Secretaria de Estado do Paraná tem se tornado um verdadeiro laboratório de formulação e aplicação de avaliações, exames e lógica de gerenciamento da educação. Ao lado da reconfiguração do papel do Estado observa-se nitidamente “a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, promovendo desigualdades como condição mesma de produção de qualidade” (Souza, 2014, p. 410).

Desta forma, torna-se evidente que a concepção de qualidade que guia as políticas educacionais no Paraná está intimamente ligada ao desempenho acadêmico dos estudantes, frequentemente mensurado por meio de provas e avaliações. Nesse contexto, a noção de qualidade se destaca em meio à realidade em que muitos não alcançam o tão almejado destaque acadêmico.

A performatividade atua como parâmetro para outros profissionais ou instituições. Nesse contexto, os trabalhadores são constantemente avaliados, mensurados, comparados e submetidos a metas, por meio de informações coletadas, registradas e divulgadas em um fluxo contínuo, muitas vezes na forma de rankings. No campo da educação, essa dinâmica não é diferente; os professores também estão sujeitos a essas práticas, inseridos nesse tipo de estrutura organizacional (Almeida; Stelzenberger; Gonçalves, 2012). Para Ball (2005, p. 545), a performatividade é uma

[...] tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção.

A simbiose entre a doutrina militar e o gerencialismo empresarial tem sido o cerne das políticas implementadas no governo Ratinho Junior. O processo de militarização das escolas que se iniciou em 2020 em mais de duzentas escolas, tem se intensificado. Em 2023, foram mais oitenta e seis aprovadas para o modelo cívico-militar. Nestas unidades escolares, os diretores são nomeados, portanto, não há consulta à comunidade escolar conforme princípio constitucional da gestão democrática, previsto na meta 19 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014– 2024. Além disso, os diretores de escolas militares não precisam confirmar formação na área da educação (Costa, 2023).

O regime de colaboração entre os entes federados tem sido a estratégia para aproximar os municípios paranaenses das políticas estaduais, que por meio de termos de adesão asseguram fidelidade às medidas propostas pelo governo estadual. O Programa Educa Juntos, instituído pelo Decreto Governamental nº 5.857 de 05/10/2020, parceria entre o Governo do Estado e as Prefeituras Municipais, por meio da Secretaria de Estado da Educação e Secretarias Municipais, tem sido a principal referência de fidelidade às políticas estaduais. Uma ação do programa Educa Juntos é a Avaliação de Fluência, que objetiva verificar a fluência em leitura dos estudantes matriculados em salas de alfabetização. A primeira edição foi realizada de 21 a 31 de março de 2023, e os resultados desencadearam ações diversas, incluindo orientação para professores e gestores das escolas e secretarias.

Dentre as ações do Programa Educa Juntos, destacam-se a oferta de formação continuada aos profissionais de educação, a disponibilização de material de apoio pedagógico, o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná (SAEP) e ações de reconhecimento para as redes municipais de ensino com os maiores resultados (Paraná, 2020).

Como parte integrante da política estadual, ressalta-se também a Prova Paraná Mais, que avalia o desempenho de estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º e 4º anos do Ensino Médio, inclusive estudantes pertencentes aos municípios que aderirem ao programa. Como objetivo, a Prova Paraná Mais pretende

Apresentar as proficiências (domínios) dos componentes curriculares em Língua Portuguesa e Matemática, onde os resultados servem de base para implementação de políticas públicas educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras nas escolas estaduais. (Paraná,

2024).

Essa prova é parte do SAEP, criado em 2012, com avaliações de Língua Portuguesa e Matemática destinadas a estudantes das redes públicas municipais e estadual, baseadas em “matrizes de referências, as quais são selecionadas habilidades passíveis de serem aferidas em testes<sup>42</sup>” (Paraná, 2024).

A cultura avaliativa desenvolvida na esfera estadual tem posto em evidência direcionamentos para o alcance de metas e resultados, colocando os municípios em condição de competição. A bateria de provas realizadas nas escolas tem se traduzido em indicadores predominantemente quantitativos, não resultando em análises mais aprofundadas sobre os significados dos números. O calendário de avaliações em larga escala, programadas pela Secretaria de Estado da Educação, tem inserido as redes de ensino paranaenses na cultura da avaliação, contudo, as avaliações devem, para além da coleta de informação e análise de resultados, “identificar não só o que o aluno sabe, mas compreender por que não sabe” (Sousa; Ferreira, 2019, p. 19). Reportam-se à busca de evidências científicas, consolidando dados numéricos para induzir novas políticas e, deste modo, passa a se constituir saber do Estado, entendendo a “estatística como uma tecnologia para governar” (Traversini; Bello, 2009, p. 142).

Se números, medidas, índices e taxas adquirem importância nas ações governamentais, seja no âmbito político, econômico, social, educacional, é para que os mesmos sejam utilizados na invenção de normas, de estratégias e de ações no intuito de dirigir, de administrar e de otimizar condutas individuais e coletivas em todos esses aspectos.” (Traversini; Bello, 2009, p. 149).

Os números passam a direcionar as políticas dos governos, pois partem da crença de que as estatísticas traduzem as “evidências” sobre a aprendizagem e as necessidades dos sistemas de ensino. Neste sentido, a função cultural da escola passa a ser questionada, pois a visão utilitarista da educação “recusa toda forma de cultura que não seja regida pela utilidade, pelo rendimento, pela eficácia, por uma aplicação mensurável” (Laval, 2004, p. 309).

Dentro desta perspectiva, a elaboração das políticas educacionais é norteadas

---

<sup>42</sup> Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação do Paraná. Disponível em: <https://avaliacaoemontoramentoparana.caeddigital.net/#!/pagina-inicial>. Acesso em: 14 abr. 2024.

pelo estabelecimento de metas a serem alcançadas, o que estimula a obsessão da imagem da escola e a preocupação com os resultados medidos pelas estatísticas (Laval, 2004, p. 302). Não se vê uma análise aprofundada sobre as dificuldades enfrentadas pelas redes de ensino, fatores que – assim como muitos outros – influenciam o baixo desempenho dos estudantes nas avaliações realizadas periodicamente.

Em meio a uma rotina vertiginosa de provas, a corrida por melhores resultados e performances tem levado a excessos que vêm tornando a escola um espaço altamente burocratizado. A aplicação das avaliações gera demandas burocráticas e um alto controle sobre as ações dos sujeitos que devem seguir rigorosamente as etapas do processo. A burocracia não se restringe à impressão, correção e lançamento dos resultados em planilhas e plataformas, mas reflete todo um sistema de mudanças na organização e cultura da escola – controle dos planos de ensino em *drive*, preenchimento de planilhas on-line, preparação de simulados de provas, definição de conteúdo a ser trabalhado, produção de orientações específicas, formação com atividades práticas em sala de aula que desdobram em novos relatórios, e assim por diante. De tal modo, o controle exercido sobre as escolas e seus resultados têm se manifestado nas orientações em relação a currículos, seleção de conteúdos e métodos, formação de professores e gestores escolares.

Não se pretende com isso ignorar a importância das avaliações em larga escala para o estabelecimento das políticas educacionais, mas ponderar que a constância avaliativa implementada nas redes de ensino nos últimos anos tem dificultado a organização de tempos e espaços que visem ao tratamento e à análise dos resultados, pois o tempo entre uma avaliação e outra é tão curto, que pouco se consegue em termos de pensar a prática educativa.

Por fim, entende-se que o gerencialismo incontornável dos últimos anos tem desencadeado práticas burocráticas excessivas, agravando o distanciamento entre a gestão escolar e sua interface pedagógica. Como consequência, observam-se possíveis concepções e práticas gestoras alinhadas à cultura empresarial, o que revela a reprodução das agendas neoliberais dentro da própria escola.

A seguir, a análise se pauta em como o sistema municipal de ensino de Londrina tem se adequado às políticas governamentais e estruturado novas formas de controle sobre o trabalho docente e a gestão ao longo do tempo, intensificando, nos últimos anos, as características da burocratização nas escolas. Além disso,

abordam-se as contradições geradas pela busca de uma “desburocratização da gestão”, que, paradoxalmente, resultou em um aumento da burocracia escolar, especialmente com a introdução das TICs, vistas como ferramentas de modernização.

O percurso metodológico adotado para esta análise envolve examinar como a evolução da burocracia se entrelaçou com o desenvolvimento da cidade e do sistema educacional de Londrina, destacando o processo de “revitalização” da burocracia nas últimas décadas. Sob a aparência de modernização, esse processo encobriu antigos interesses do capital, revelando nuances históricas. Nesse percurso foram utilizados documentos oficiais (leis, decretos, atas) consultados em visita ao MEL, a fim de demonstrar a estruturação histórica da burocracia na rede municipal de ensino, que se expressou inicialmente pelo “controle do papel” (em que o órgão central instituiu normativas, decretos, regulamentos e circulares internos) e, posteriormente, pelo “controle virtual” (utilização maciça das TICs no monitoramento do trabalho dos gestores escolares) – decorrente do burocratismo gerencial aprofundado no âmbito da gestão escolar.

#### 4.2 A ESTRUTURAÇÃO HISTÓRICA DO BUROCRATISMO GERENCIAL NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE LONDRINA

Conforme apontado, o sistema educacional londrinense foi paulatinamente se modernizando, impulsionado pelas transformações no campo econômico, social e político. Os anos 1970 marcaram o início da expansão industrial de Londrina e a cristalização dos setores terciários, resultante de um processo de desenvolvimento que se iniciou na década de 1960. Vários setores da economia tiveram desenvolvimento significativo, o que possibilitou novas aberturas econômicas e administrativas das atividades agropecuária e industrial, em decorrência do aumento da capacidade armazenadora de produtos, no nível de empresas, cooperativas e implantação de atacadistas de insumos agrícolas. A confiança de investidores e o entendimento de que a educação deveria oferecer recursos humanos para as novas atividades produtivas, fez com que fosse criado “um órgão municipal para atender exclusivamente os empreendimentos industriais no Município”<sup>43</sup> (Cesar, 1976, p. 95).

---

<sup>43</sup> A Lei Municipal nº 1.578, de 11/11/1969, implementou uma Reforma Administrativa com a criação de secretarias municipais, dando mais dinamicidade e autonomia à administração pública (Cesar, 1976).

Por estar inserida em um processo mais amplo de desenvolvimento político, econômico e social<sup>44</sup>, a cidade de Londrina foi se modernizando à luz das transformações e dos avanços tecnológicos em evidência no final do século XX e primeiras décadas do século XXI.

Foi, portanto, a partir dos anos 1970, que a cidade assumiu novas características, tornando-se referência como polo industrial e econômico, o que a consagrou como referência para o país. Foi sob este panorama que a cidade se desenvolveu e exigiu uma nova estrutura organizacional da administração municipal.

Essa nova estrutura buscou o aprimoramento da gestão administrativa e a melhoria dos serviços prestados à população. Mais tarde, na década de 1990, ocorreu a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUL), contexto em que a Secretaria de Planejamento ficou responsável por introjetar informações sobre a realidade do município aos demais órgãos públicos e à sociedade civil. Inicia-se, portanto, um conjunto de ações relacionadas à disseminação da tecnologia de informação no interior do órgão público, como forma de modernizar a gestão administrativa (Londrina, Portal da Prefeitura, 2021). Os anos subsequentes são marcados por grandes transformações no mundo do trabalho, impulsionando – em esfera global – novas necessidades tecnológicas. Inserida em um contexto mais amplo, a cidade de Londrina não fica inerte à cultura digital.

No contexto das transformações da sociedade londrinense, o órgão político central precisou desenvolver estratégias de controle, as quais foram aprimoradas ao longo do processo histórico e implicaram, inclusive, o campo educacional. A estruturação do sistema municipal de ensino ocorreu paralelamente à implementação de mecanismos de controle, que foram assumindo novas formas de acordo com as conjunturas políticas e sociais de cada período. A criação do Departamento de Educação Pública e Assistência Social (D.E.P.A.S.), em 1949, marcou um ponto crucial na consolidação de estruturas burocráticas no interior do sistema educacional

---

<sup>44</sup> Os anos 1970 e 1980 foram marcados por uma expansão demográfica que desencadeou uma enorme demanda por moradia. Para atender esta necessidade, a administração municipal criou conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda. Também houve a incidência de favelas e ocupações ilegais. O considerável aumento da população impôs a necessidade por equipamentos públicos, e aumentou-se o número de escolas municipais (Almeida, 1993). A Secretaria Municipal de Planejamento foi criada pela Lei Municipal nº 2.266, de 5 de julho de 1973 com dois Departamentos (de Planejamento e Programação e de Controle Orçamentário) e um Centro de Pesquisas e Informações. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/menu-oculto-planejamento/historia-plan>. Acesso em: 26 jun. 2024.

e escolas.

#### 4.2.1 D.E.P.A.S.: GERENCIAMENTO E NORMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ESCOLARES EM LONDRINA E A “BUROCRACIA DO PAPEL”

O D.E.P.A.S. foi o órgão central que institucionalizou e organizou, formalmente, os primeiros contornos da burocracia na Rede Municipal de Ensino de Londrina. A necessidade de se criar um departamento responsável em planejar, controlar, fiscalizar e dirigir as escolas rurais de Londrina foi acompanhada do próprio desenvolvimento da cidade que exigiu ajustamento às novas demandas sociais.

A trajetória do ensino em Londrina acompanhou, por assim dizer, um fluxo de adaptação constante, moldando-se aos interesses e necessidades daqueles que aqui se estabeleceram. Seu início foi marcado pela iniciativa das comunidades estrangeiras, uma vez que não havia acordos com a Companhia de Terras Norte do Paraná para a criação de uma rede escolar destinada aos filhos das famílias recém-chegadas. Dada a importância da região, o Estado instalou, em 1937, a primeira escola pública<sup>45</sup>, “única responsável” pelo ensino primário (Cesar, 1976, p. 51). Contudo, havia a atuação de escolas particulares. Na década de 1940, inicia-se a formação de uma rede escolar municipal, pois entendia-se que havia a necessidade de assegurar um mínimo de educação para a população. A escola não era para todos, mantinham-se as escolas rurais pois eram os territórios com maior concentração de população (Cesar, 1976). A fase de implantação da rede escolar se deu praticamente na área rural e contou com a

[...] iniciativa de particulares, a improvisação, a preocupação quantitativa com as escolas, o atendimento do poder público sob pressão da comunidade, a grande extensão do município e a ausência de órgão responsável pela educação e ainda a dedicação pessoal dos que estavam ligados ao setor educacional. (Cesar, 1976, p. 52).

O município não contava com recursos para criar uma estrutura administrativa, assim, inexistia uma organização da rede escolar, e isso só foi possível

---

<sup>45</sup> Na década de 1930, três escolas particulares foram fundadas: Escola Alemã, de Heimtal (1931), Escola de Palhano, na Fazenda Palhano e a Escola Mãe de Deus (1936). A primeira escola pública foi instalada no ano de 1937, em local cedido pela Companhia de Terras Norte do Paraná, com o nome de Grupo Escolar de Londrina. Mais tarde, em 1962, essa escola deu origem ao Grupo Escolar Hugo Simas, estabelecimento de ensino tradicional em Londrina (Cesar, 1976).

com a evolução do próprio município. Neste contexto, “as relações entre professores e prefeito eram diretas” (Cesar, 1976, p. 60).

Em 1935 aparece a figura do inspetor escolar<sup>46</sup>, profissional responsável principalmente pelas questões burocráticas (livros de registros e cumprimento de normas) e pedagógicas. Posteriormente, em 1939, ocorre uma Reforma Administrativa na qual se cria no gabinete do prefeito, o Serviço de Instrução, que continuou com as mesmas incumbências anteriores. No final da década de 1940, as condições e necessidades da cidade impuseram uma reorganização administrativa, o que acaba por criar o D.E.P.A.S. “com a finalidade de cuidar da educação” (Cesar, 1976, p. 60).

A criação do D.E.P.A.S.<sup>47</sup>, em 1949, resultou da necessidade de “nacionalizar, gerenciar e normatizar as atividades escolares em Londrina”, o que se deu por meio da Lei nº 46/1949. Com o objetivo de “planejar, organizar, dirigir e controlar os serviços necessários no meio rural”, o D.E.P.A.S. tornou-se o órgão centralizador, representante do poder estatal, orientador e fiscalizador das políticas educacionais.

O modelo pedagógico adotado neste período seguia leis antigas, com minúcias excessivas, no qual a administração era centralizadora, com imposição de conteúdos e ensino mnemônico, o ensino era afastado da realidade e não oferecia condições de flexibilização, existia grande preocupação com a disciplina, as técnicas de ensino eram centradas no professor, havia aplicação de provas formais sem característica diagnóstica e formativa, apenas classificatória. A falta de professores habilitados era uma constância e, por isso, “a orientação pedagógica era tão rígida, detalhada e imposta que permitia a qualquer pessoa, com um mínimo de instrução, exercer as funções docentes” (Cesar, 1976, p. 65).

A organização do currículo, a cultura escolar instituída, os conteúdos e métodos adotados, revelam as estruturas de poder estabelecidas no interior das escolas e até mesmo na relação entre D.E.P.A.S. e professores. A obediência às normas e a prestação de contas por meio de semanários pelos professores pode ser identificada em uma ata datada de 6 de maio de 1954, que traz orientações sobre o

---

<sup>46</sup> No Estado do Paraná a função de inspetor de ensino é regulamentada em 1932, ficando atribuições por meio do Decreto nº 528 de 02/02/1932 (Cesar, 1976).

<sup>47</sup> Em 1965 teve seu nome mudado para Departamento de Educação e Assistência Social (D.E.A.S.), órgão que se manteve até 1969 (Cesar, 1976).

planejamento de aula e as notificações em relação a esse documento, conforme se apresenta

1º) O Sr. Diretor nos explicou do resumo do semanário – Neste resumo o professor não deverá declarar que deu a lição [...], mas sim explicar como foi dada as diferentes matérias.

2º) Chamou mais uma vez a atenção dos professores pela caligrafia pois alguns dos resumos são quase ilegíveis. Como pode o aluno ter bom aproveitamento, se a letra do professor que é seu modelo, é péssima. [...]

Em seguida fez entrega dos resumos corretos do mês de março e vistos por Dr. Milton. Chamou a atenção dos professores que não se interessaram em procurar os resumos de fevereiro para notificar os melhoramentos necessários. (Londrina, 1954, livro ata, p. 9 e 10).

Na busca pelo controle do trabalho escolar, o D.E.P.A.S. gerenciou as escolas, estabeleceu normas para a atividade docente a partir da padronização dos conteúdos a serem ensinados, bem como estava instituída a inspeção para verificação do desempenho dos alunos (Capelo, 2000). Nesse sentido, quais intenções declaradas e implícitas se faziam existir nas orientações prescritas pelo D.E.P.A.S.? Observa-se que, neste período, o controle exercido pelo Estado se dava por meio de normas instituídas, especialmente pelas circulares mensais.

No dia 05 de agosto de 1954, reuniu na sala do D.E.P.A.S., o Sr. Diretor Victorino Gonçalves Dias, a inspetora Terezinha Menk e 70 professores municipais para mais uma reunião pedagógica. Ao iniciar a reunião, o Sr. Diretor fez a entrega das circulares aos professores presentes, passando a explicá-la logo em seguida. (DEPAS, 1954, livro ata, p. 18).

A criação do D.E.P.A.S., órgão fiscalizador e de controle, não foi apenas um marco na evolução do ensino em Londrina, mas também na esfera organizadora da escola primária, operacionalizando por meio de normas e documentos formais. Esta forma burocrática correspondeu às necessidades de controle do poder público londrinense à época.

Para ilustrar a atuação do D.E.P.A.S. na organização e funcionamento das escolas, segue transcrito um trecho de ata sobre a atuação do professor Vitorino Gonçalves Dias, primeiro Diretor do Departamento (1949 a 1954):

No dia 16 de agosto de 1954, reuniram-se na sala do D.E.P.A.S., a Sra. Inspetora Terezinha Menk e um grupo de professores municipais

para uma reunião extraordinária, que contou com a presença do Sr. Prefeito Municipal, Dr. Milton Ribeiro de Menezes. O motivo dessa reunião, foi o falecimento do nosso estimado Diretor Sr. Vitorino Gonçalves Dias, ocorrido na madrugada do dia 10 do corrente em S. Paulo. O professor Vitorino conforme todos os tratavam era, além de Diretor do Departamento de educação pública e assistência social, membro do corpo docente do Colégio Estadual. O inditoso educador foi atacado por um cão raivoso, sendo medicado logo a seguir. No entretanto, o sôro não produziu o efeito esperado, tendo sido em vão todos os esforços empregados para salvar o paciente. No dia 8 do corrente, o Professor Vitorino viajara para S. Paulo, onde apesar de todos os esforços veio a morrer. O extinto desfrutava de gerais simpatias em Londrina. Por esse motivo, as manifestações de pesar, pela sua morte, foram as mais expressivas. O corpo foi velado em câmara ardente, no salão nobre do Paço Municipal. A visitação foi ininterrupta durante toda a tarde do dia 10 e à noite, tendo os parentes recebido condolências dos inúmeros amigos professores. Desejo fixar nesta ata, os inúmeros trabalhos por êle prestado ao nosso Departamento. Foi ele quem trabalhou para que fosse adotado, nas escolas municipais, o mesmo programa usado nas escolas estaduais. Dividiu-o em programas mínimos, a serem dados por semana. Incentivou a criação do “Centro de Interêsse” em todas as escolas orientando a organização das farmácias, bibliotecas, clube agrícola, jornal escolar, fez com que o Departamento adquirisse um aparelho de filmagem e uma ótima coleção de filmes, que regularmente eram exibidos nas escolas. Afim de elevar o nível cultural dos professores, ele melhorou as reuniões pedagógicas convidando professores experimentados para darem aulas de metodologias de diversas matérias. A maior parte dessas aulas eram reproduzidas nas circulares (outra criação dele) a fim de serem melhor observados. Promoveu a maratona intelectual das escolas municipais, neste ano de 1954. Estimulou a prática de esportes nas escolas, incluindo crianças do meio rural nas competições esportivas. Iria muito longe, se continuasse a enumerar os benefícios por ele prestado a esse Departamento, porisso passo a falar da presente reunião. O Sr. Prefeito Municipal, falou a princípio sobre o pesar que também sentiu pela morte do nosso Diretor e externou claramente a sua estima e consideração para com aquele exemplar funcionário. Depois passou a falar sobre as festividades do dia da Pátria. [...] (DEPAS, 1954, livro ata, p. 21-22).

Observa-se uma padronização na organização pedagógica e administrativa da escola, com controle sobre a distribuição de conteúdos e os métodos de ensino. A escola primária londrinense pautava-se em uma formação moral, intelectual e social, na qual “os alunos deverão ser divididos em turmas para melhor cuidarem da limpeza e ornamentação da classe” (D.E.P.A.S., 1954, livro ata p. 24).

Em outro trecho, observa-se:

Terminada a explicação da sabatina, a Sra. Nila Duarte, membro da equipe de Assistência Social, fez uma palestra explicando como se

planta cenoura, rabanete e ervilha. A Sra. Nila Duarte mostrou boa vontade e mesmo desejo de cooperar com as escolas rurais no sentido de melhorar o nível de vida da criança do campo, afirmando que esta possa como seus pais seguirem a profissão útil e honesta de agricultores. Terminada a palestra foram distribuídos pacotes de sementes à algumas escolas [...]. (D.E.P.A.S, 1954, livro ata, p. 25).

Conforme visto, identificam-se algumas orientações metodológicas que revelam as influências de inovações no campo teórico, como exemplo, o apelo ao ensino mais voltado para a prática, as experiências concretas, a educação dos sentidos. A adoção de métodos inovadores mostra certa modernização do ensino londrinense. Além disso, a racionalidade e uniformidade permeavam a organização da estrutura de ensino daquela época, que eram identificados por diferentes formas, a adoção de programa de ensino (o mesmo utilizado pelas escolas estaduais), a atribuição de uma classe a um professor, a determinação sobre o que e como ensinar, a ordenação racional do tempo escolar, a adoção de um sistema burocrático hierárquico e a existência de uma rede de poderes de controle e vigilância.

Neste contexto, a burocracia é a estratégia racional de controle e dominação que exerceu um papel mediador na relação Estado e sociedade, tornando-se o principal meio para assegurar a supervisão e o poder. A ênfase dada a procedimentos administrativos escolares baseados em registros (circulares, acompanhamento de semanários e mensários, relatórios de professores e atas de reuniões pedagógicas), foi eficaz para a gestão eficiente das instituições educacionais. Neste contexto, estabeleciam-se estruturas rígidas de normatização de ações, encontrando sintonia com as expectativas de desenvolvimento social e econômico da cidade (Cesar, 1976).

Com o esvaziamento populacional do meio rural, no final dos anos 1960 e início da década de 1970, em decorrência da mecanização da atividade agrária e das geadas que prejudicaram a plantação cafeeira (Capelo, 2000), ocorrem mudanças no cenário educativo, com significativas alterações no número de escolas rurais e considerável aumento das unidades escolares urbanas.

As mudanças das atividades econômicas ocasionaram abertura para os setores agropecuário e industrial, bem como setores de prestação de serviços alcançaram uma nova fase. Com essas transformações, mostrou-se urgente a necessidade de se estabelecer uma reforma administrativa na Prefeitura, da qual também resultou, em 1969, a criação da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), estrutura essa que perdurou até 1992. A partir deste ano, o órgão passou a

ser chamado de Secretaria Municipal de Educação, denominação que permanece até hoje (Pereira, 2023).

Neste período em que a organização do sistema educacional londrinense é feita pela SMEC, observam-se mudanças na política educacional e, sobretudo, que a educação passa a ser entendida como investimento; desenvolve-se a compreensão de que o ensino primário não é apenas responsabilidade do Estado, mas também do poder público municipal.

No quadro a seguir, apresentam-se especificidades relacionadas ao D.E.P.A.S. e à SMEC, marcos de reestruturação administração da política educacional que influenciaram na evolução e aprimoramento das estruturas burocráticas.

**Quadro 4 – Reestruturação administração da política educacional londrinense**

<b>D.E.P.A.S. 1949/1969</b>	<b>SMEC 1969/1992</b>
Falta de autonomia do DEPAS – diretamente ligado ao prefeito. Forte interferência política no ensino nos anos 1950 e 1960.	Criação das secretarias, gozando de autonomia relativa.
Respondeu principalmente pelo ensino rural.	Ampliação das escolas urbanas.
Centralização da orientação pedagógica: conteúdos prontos, distribuição de apostilas aos professores, reuniões pedagógicas com registros em atas (a partir de 1954), aula modelo, instruções sobre metodologias e conteúdos, orientação sobre como corrigir provas, orientação sobre erros de ortografia e penalidades aos que não cumprirem os regulamentos, organização de centros de interesses e clubes agrícolas (década de 1950).	Equipe de orientação educacional, visitas às escolas com maior atenção às questões pedagógicas. Pessoal de nível universitário nos postos de comando e orientação do ensino. Nova estrutura administrativa: equipes de assessorias, supervisão e preparação de material didático.
Falta de professores – treinamento de pessoal.	Realização periódica de concursos para admissão de professores.
Orientação administrativa como escrituração escolar, data de matrícula, calendários de reuniões, instruções para festividades (inspetores) Inspetores mais fiscalizadores que orientadores.	Orientações pedagógicas dadas pelas equipes de orientação educacional.

Continua...

Responsável principalmente pelo ensino nas áreas rurais.	A Rede municipal começou a ocupar espaços urbanos e os bairros periféricos.
Confusão entre o Governo Estadual e Municipal quanto às responsabilidades de cada ente.	Melhor definição das responsabilidades
Precariedade das escolas, especialmente, na década de 1950.	Melhores condições das infraestruturas das escolas / SMEC em “prédio próprio”.
Educação como despesa	Educação como investimento

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da tese de Zenite Terezinha Ribas Cesar (1976).

Fica evidente nestes períodos que a adoção de documentos circulares, relatórios, semanários e mensários de professor foi o mecanismo oficial instituído como organizador das informações para controle e fiscalização do Estado. Os semanários e mensários constituíram-se como mecanismos de prestação de contas do trabalho docente que deveria ser compatível com as orientações dadas. Observa-se, pois, que a “burocracia do papel” foi a forma encontrada pelo Estado para fiscalizar as ações dos professores, e mais tarde, em decorrência da intensificação do fluxo das atividades administrativas, das ações da inspeção de ensino, orientador educacional e diretor. O incremento da rotina administrativa da escola impulsionou o crescimento dos mecanismos de controle e fiscalização por parte do Estado. Em se tratando da função de supervisor escolar, em julho de 1969 ocorreu o I Curso de Treinamento para a supervisão de ensino (Londrina, 1969).

Reforça-se a divisão vertical do trabalho, pois “não há na burocracia qualquer autonomia individual ou social no que diz respeito à participação no processo administrativo” (Motta, 1985, p. 63). A escrituração exigida revelou-se como norma burocrática que não se limitou apenas a assegurar visibilidade da ação educativa, mas, sobretudo, “modelar condutas, disseminar modelos desejáveis” (Souza, 2009, p. 21). Assim, esses instrumentos de controle do trabalho dos agentes educacionais instituídos como norma burocrática pelo Poder Público, revelou uma intenção pouco declarada: obediência ao poder central – o Estado.

Interessante observar que o inspetor de ensino – função regulamentada no Paraná em 1932 – realizava mais especificamente o papel de orientador administrativo, e mais tarde, o orientador educacional voltava-se às orientações pedagógicas. Observa-se “certa separação entre concepção e ação, na qual alguns

são responsáveis em conceber teoricamente o ensino e outros em executar aulas” (Tavares; Azevedo; Morais, 2014, p. 159).

Em 1992, por meio da Lei nº 4.945/92, cria-se a Secretaria de Cultura e, assim, a Secretaria de Educação e Cultura passa a denominar-se Secretaria de Educação. Observa-se que à medida que a racionalização administrativa se intensificou, tanto mais se ampliaram os instrumentos burocráticos de controle do trabalho docente e escolar, evidenciando-se, assim, o crescimento da racionalidade administrativa na organização do ensino (Souza, 2009).

Mais tarde, o Sistema de Ensino do Município de Londrina foi instituído pela Lei Municipal nº 9.012, 23 de dezembro de 2002 (Londrina, 2002), publicada no Jornal Oficial do Município (JOM) em 26 de dezembro de 2002, e reestruturado pela Lei Municipal nº 10.275, de 16 de julho de 2007, publicada no JOM em 24 de julho de 2007. Assim, a Rede Municipal passou a contar com uma estrutura organizacional e administrativa responsável por coordenar e gerenciar as atividades educacionais do município. Dentre as diversas funções, compete ao Conselho Municipal de Educação fixar normas – o estabelecimento de regulamentos e diretrizes para as escolas, garantindo que estas operem de acordo com os padrões educacionais definidos e a legislação vigente (Londrina, 2007).

Ao longo dos anos, o sistema educacional de Londrina foi passando por inúmeras transformações, e a escola cada vez mais tem assumido características burocráticas. As modificações nas estruturas administrativas da Secretaria Municipal de Educação implicaram em mudanças nas formas organizativas da escola.

A divisão do trabalho no interior da escola (diretor, supervisão pedagógica, secretário escolar e professor) aconteceu em sintonia com a racionalização das funções dentro da Secretaria de Educação, com a introdução das diretorias, assessorias, gerências e coordenadorias. Quanto mais complexa se torna a estrutura organizacional, tanto mais burocrática ela se configura.

Essa complexidade também se revela pelas mudanças nas formas de acesso à função de diretor escolar. Nos anos 1980, os diretores das escolas municipais foram recrutados por meio de indicação política e, em 1991, ocorreu a primeira consulta à comunidade escolar para escolha do diretor escolar. Assim, novos processos foram acontecendo nos anos subsequentes, em 1994, 1997, 2000, 2004, 2007, 2010, 2013, 2017 e 2022 (Aguiar, 2019). Os últimos dois processos de escolha de diretores atenderam ao disposto no Plano Nacional de Educação 2014/2024, em sua meta 19,

que associa critério técnico de mérito e desempenho à consulta à comunidade escolar (Brasil, 2014).

Em relação à função de supervisão escolar, em 1992 ocorreu a regularização do cargo via procedimento de acesso, por meio de prova escrita, prova de títulos e exigência de formação em Pedagogia com Habilitação em Supervisão Escolar. Em 1995, houve o “último processo para o cargo de Supervisão, com as mesmas exigências citadas” (Londrina, 2018, p. 8).

No decorrer dos anos, em virtude da ampliação do número de unidades escolares e da aposentadoria dos supervisores, o quadro ficou extremamente defasado e a função passou a ser exercida por “regentes auxiliares de supervisão”, função que perdurou até o final de 2017 (Londrina, 2018). Somente em 2019, as unidades escolares passaram novamente a contar com estes profissionais em seu quadro. Em 2022, foi implementado um processo interno de seleção para coordenadores pedagógicos e diretores, com base em critérios técnicos de mérito e desempenho, os quais incluíram consulta à comunidade escolar.

Atualmente, a Rede Municipal de Educação conta com 179 unidades escolares, sendo 76 escolas urbanas, 12 na área rural, 33 Centros Municipais de Educação de Londrina (CMEI) e 58 Centros de Educação Infantil Conveniados com o Município (CEI)<sup>48</sup>. O crescimento e a diversificação da Rede Municipal de Ensino de Londrina – particularidades das diversas unidades escolares, seus portes variados, diferentes contextos e realidades socioeconômicas, a gama de serviços oferecidos (etapas e modalidades) –, influenciados pelas normatizações e diretrizes que orientam a política educacional, têm motivado o desenvolvimento de novos métodos de controle e supervisão.

Observa-se que a evolução da educação pública em Londrina foi caracterizada por transformações em diversos âmbitos: na organização e gestão escolar, na estrutura curricular e nos mecanismos de controle tanto do trabalho docente quanto da administração. No entanto, apesar dessas mudanças, manteve-se uma essência comum em todas as formas de organização dos sistemas – D.E.P.A.S., SMEC e SME – o que revelou ao longo desse processo, uma combinação entre o autoritário e moderno, o tradicional e o novo, uma vez que a essência do controle e monitoramento foi preservada.

---

<sup>48</sup> Dados levantados no Portal da Prefeitura de Londrina. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/unidades-escolares>. Acesso em: 03 abr. 2024.

Pode-se afirmar que as transformações na educação londrinense não promoveram, de fato, mudanças estruturais significativas na organização e gestão das escolas, nem nos processos educativos desenvolvidos. Apesar da aparente modernização, o passado continua presente, revelando a continuidade de práticas antigas no interior do sistema educacional, ou seja, esses dois elementos – modernização e passado – coexistem e se reforçam mutuamente. Trata-se de uma relação dialética entre o arcaico (atrasado) e o moderno (desenvolvido) que revela a particularidade da própria formação social capitalista, ou seja, o moderno não elimina o arcaico, mas o utiliza como sustentação (Oliveira, 2013<sup>49</sup>).

Prosseguindo, na escola atual, prevalecem mecanismos de controle sobre o trabalho docente e a gestão escolar, currículos subordinados à lógica de mercado e pouco dedicados à formação integral dos indivíduos, com normas disseminadas pelos órgãos centrais, modelo pedagógico baseado em provas e testes com caráter classificatório, em vez de uma abordagem diagnóstica e formativa. A meritocracia persiste como valor dominante, assim como a organização disciplinar e as estruturas de poder dentro da escola, reforçando um sistema que pouco se desvincula de suas raízes tradicionais. Mesmo com o discurso de modernização, a escola continua presa a um modelo antigo, reproduzindo práticas que limitam a inovação e a transformação real dos processos educativos.

Vê-se, assim, que o ritmo acelerado das mudanças impulsionou a incorporação das TICs como ferramenta de gestão escolar, e neste percurso, a burocracia do papel foi cedendo lugar à burocracia virtualizada.

#### 4.2.2 SISTEMAS INFORMATIZADOS NA EDUCAÇÃO LONDRINENSE: O VÉU DE MODERNIZAÇÃO QUE ENCOBRE A NOVA BUROCRACIA

A presença das tecnologias na sociedade é cada vez mais intensa, inserindo as pessoas de forma progressiva no universo digital. Embora não integre centralmente o escopo desta pesquisa, é necessário apontar a importância da tecnologia nas

---

<sup>49</sup> No livro “Crítica à razão dualista: o ornitorrinco”, Francisco de Oliveira analisa as contradições do capitalismo brasileiro contemporâneo, utilizando a metáfora do ornitorrinco para representar o capitalismo periférico que se desenvolve no país e que combina elementos aparentemente incompatíveis, mas que coexistem de maneira peculiar e contraditória. O autor critica a visão dualista que separa categorias como atraso e modernidade, mostrando a relação dialética entre elas, afirmando que se imbricam. No Brasil, a combinação de características modernas e arcaicas resulta em um modelo econômico e social profundamente desigual e contraditório (Oliveira, 2013).

sociedades contemporâneas, por se tratar de um aparato essencial para o desenvolvimento e a transformação de diversos aspectos da vida humana.

Desde as primeiras ferramentas rudimentares até as tecnologias e inovações digitais, a evolução da humanidade está intrinsecamente ligada ao progresso tecnológico. No mundo globalizado atual, as tecnologias não apenas aceleram o ritmo das mudanças sociais e econômicas, mas também influenciam diretamente o modo como concebemos o futuro e enfrentamos os desafios globais. Especialmente, áreas como educação e saúde foram revolucionadas pelas inovações tecnológicas.

Questiona-se aqui o projeto educacional que carrega a tecnologia em sua essência. Por isso, nesta pesquisa, a crítica se estabelece ao modelo de gestão gerencialista que tem se apropriado da TIC – artefato que tem potencializado a burocracia dentro da escola e na gestão. Observa-se, que a inserção da TIC como ferramenta moderna e inovadora para o exercício da atividade administrativa orientou-se pela lógica de mercado, pautando-se pelos ideais de eficiência e produtividade. Tratada como panaceia para todos os problemas da escola, a modernização da atividade administrativa tem se destacado como principal alternativa para a superação da burocracia estatal e a busca por melhores resultados, fato que não se confirma no contexto real.

O burocratismo gerencial, que se destaca na Rede Municipal de Ensino de Londrina, não é uma característica exclusiva deste município; ele reflete uma realidade presente em outras redes e sistemas de ensino no país. Nos últimos anos, as escolas públicas brasileiras fizeram mais do que apenas flertar com as práticas gerencialistas: elas se comprometeram com essas diretrizes, incorporando agendas do modelo empresarial em suas rotinas e práticas.

A cultura gerencial que se estabelece no interior das redes de ensino é fortalecida por uma rede governamental que atua articuladamente, e que se manifesta por meio dos governos municipal, estadual e federal. O regime de colaboração entre os entes federados (municípios, estados e distrito federal) tem sido uma estratégia “eficaz” na disseminação da cultura empresarial no campo da educação. Reconhece-se a predominância da matriz neoliberal presentes nas políticas da educação nacional como os Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024), a Reforma do Ensino Médio em 2017, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2018, a regulamentação do Novo Fundeb em 2020, a nova Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em

2021. Destaca-se, nesse sentido, a visão empresarial contida nas políticas neoliberais que têm orientado o funcionamento das escolas e o trabalho do gestor escolar.

Veiculada pelas políticas educacionais, a cultura empresarial passa a ser disseminada dentro da escola, tornando-se parâmetro para a organização escolar e para o exercício da função de gestores escolares, que a reproduzem em suas concepções e práticas. O gerencialismo provoca, portanto, mudanças nas formas de pensar e agir dos gestores, consolidando a cultura da empresa dentro da escola.

Esse processo não ocorre isoladamente no âmbito da rede municipal. A trama neoliberal se dá articuladamente com a esfera estadual. Observa-se que a Rede Municipal de Ensino de Londrina tem demonstrado fiel aliança ao projeto de educação estadual. O alinhamento à agenda educacional do governo Ratinho, desde 2019, quando se tornou governador do Estado do Paraná, tem acentuado a cultura e as técnicas gerenciais modernas, criando limites à função de gestor escolar e aos processos democráticos.

A modernização tecnológica defendida pelo governo estadual tem colocado a utilização de plataformas digitais como prioridade para a educação pública no Paraná. Uma série infindável de plataformas vêm sendo utilizadas pelo sistema estadual, no âmbito de apoio à aprendizagem, como: Plataformas do Governo do Paraná Desafio Paraná (Quizizz); Redação Paraná; Matemática Paraná (MatiFic); Leia Paraná; Inglês Paraná; Matemática Paraná (Khan Academy); RCO; Sala Virtual Paraná (Classroom); Kahoot!; EduTech; Aplicativo Aula Paraná; Scratch; VS Code; e-Escola, SAE (Sistema de Administração da Educação), SERE (Sistema Estadual de Registro Escolar), Aplicativo Escola Paraná Aluno e Aplicativo Escola Paraná Professores.

O modelo estadual tem disponibilizado um conjunto de recursos desencadeadores de novas formas de relacionar-se com o saber, evidenciando a relação pragmática com o conhecimento, por meio de práticas pedagógicas tensionadas para resultados. Diferentemente, é fundamental assegurar a apropriação dos recursos tecnológicos como meios para a produção e difusão de conteúdos historicamente elaborados pela humanidade, combatendo propostas mecanicistas e instrumentalistas.

Contudo, à luz e semelhança do caso estadual, a rede municipal de ensino tem se servido de portais e plataformas para o controle e gerenciamento de informações, no âmbito da gestão educacional e escolar. Ao longo de décadas, vem sendo implementadas ferramentas gerenciais que apoiam e controlam a organização

e tratamento de informações no âmbito da educação, tais como: o Sistema de Gerenciamento de Informações – SGI (implantado em 2014), Sistema Eletrônico de Informações – SEI (implantado em 2015<sup>50</sup>) e adesão ao Sistema Estadual de Registro Escolar – SERE (criado em 1993 no formato “offline”, passando a partir de 2005 para o modelo on-line).

A adesão aos sistemas informatizados integra o processo de modernização da administração, como forma de melhor gerenciar e monitorar as informações referentes aos serviços públicos. Por um lado, são exaltados pela rapidez dos processos permitindo um fluxo constante de dados, transparência e controle social, por outro lado, delineiam-se novos mecanismos burocráticos. As rotinas administrativas revelam o uso intensivo de plataformas e a inserção de uma série de ações que circundam o mundo digital, como a prática de armazenamento em nuvem, o emprego de funcionalidades de aplicativos, a disponibilização de link para preenchimento de Google Forms, o compartilhamento de informações, a realização de reuniões virtuais via Meet, a abertura de salas de aula virtuais (*Classroom*), dentre outras.

Tornou-se parte do repertório linguístico as expressões: “enviar o link”, “salvar na nuvem”, “entrar na sala”, “abrir o microfone”, “subir no drive”, “inserir na agenda digital”, “compartilhar o arquivo”, “compartilhar a pasta”, “abrir o formulário”, “fechar o formulário”, “entrar com outra conta”, “salvar automático” e tantas outras. Todas essas ações fazem parte da cultura digital que penetrou a sociedade, sendo inegável a contribuição que a humanidade alcançou com a revolução digital<sup>51</sup> nos últimos tempos.

A dimensão cultural reforçou o gerencialismo como proposta de modernização da administração pública. O imperativo de modernização que se deu pelo uso das TICs não tirou a possibilidade de conservação e intensificação de uma matriz burocrática. A organização da escola baseada na perspectiva gerencialista incorporou a dimensão cultural de mudança dos valores burocráticos para os gerenciais, que não

---

<sup>50</sup> A Prefeitura de Londrina, por meio da Assessoria de Modernização Administrativa da Secretaria Municipal de Gestão Pública, implanta o Sistema Eletrônico de Informação (SEI). Trata-se de um software livre desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, também utilizado em outros órgãos públicos. No final de 2014, o programa foi cedido para a Prefeitura de Londrina sem nenhum custo. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=19185>. Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>51</sup> Lima discute que a Quarta Revolução Industrial está em desenvolvimento e afeta todas as atividades humanas, desde “o Estado Digital e o governo eletrônico, à ciberadministração, garantindo modernização e a desmaterialização dos fenômenos administrativos e prometendo a sua desburocratização”. (Lima, 2021b).

significou, na prática, a eliminação das estruturas burocráticas. Contrariamente, o véu de modernização que revestiu as ações da escola e a atuação dos gestores encobriu a velha burocracia existente, que sempre se voltou para manter os interesses antigos de controle sobre o trabalho e os processos educacionais.

A nova burocracia assumiu conotação moderna, paulatinamente, se desmaterializando das formas tradicionais do papel e redefinindo-se pela forma virtualizada. Essa nova forma burocrática engana pela roupagem que veste, nela prevalece o controle e a dominação sob a ilusão da modernização. Trata-se de um burocratismo que foi intensificado pelas práticas gerencialistas dentro da escola.

A seguir, abordam-se as implicações desse fenômeno nas concepções e práticas de gestores escolares em exercício na Rede Municipal de Ensino de Londrina. Vasculha-se a existência dos efeitos do burocratismo gerencial que se manifestam sob o olhar desses profissionais.

#### 4.3 CONCEPÇÕES E PRÁTICAS DE GESTORES ESCOLARES: IMPLICAÇÕES DO BUROCRATISMO GERENCIAL NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE LONDRINA

Neste tópico, o foco é discutir as implicações do burocratismo gerencial identificadas em concepções e práticas de gestores da Rede Municipal de Ensino de Londrina, participantes da pesquisa. O objetivo é investigar se nas concepções e práticas há indícios de possíveis implicações do burocratismo gerencial nas escolas, examinando como essa abordagem influencia a gestão e o cotidiano escolar. Essa análise permite compreender os efeitos do burocratismo gerencial nas escolas da Rede Municipal.

Deste estudo decorrem alguns pressupostos essenciais: a) reconhece-se a burocracia como uma categoria histórica cujas manifestações variam conforme o contexto e o tempo; b) compreende-se que a organização burocrática se tornou condição vital para o funcionamento do Estado; c) observa-se que, ao buscar a desburocratização, o Estado adotou práticas gerenciais empresariais na administração pública; d) a aplicação do gerencialismo na gestão escolar serviu-se das TICs como ferramentas administrativas, delineando uma nova forma de burocracia entendida pelos neoliberais como dinâmica, flexível e volátil; e) entende-

se que os efeitos do burocratismo gerencial impactam na organização e atuação dos gestores.

Essas sínteses partem da premissa de que em uma sociedade capitalista, o sistema escolar se alinha às demandas das estruturas econômicas dominantes, e neste processo, o Estado atua como mediador. A mediação efetivada pelo Estado não se dá de forma direta, mas por meio de mecanismos criados por ele – aqui, estruturas burocráticas desenvolvidas para manter o controle e garantir a neutralização das contradições inerentes ao próprio sistema. Essa neutralização, necessária para a própria sobrevivência do Estado capitalista, se efetiva não apenas pelo poder da força (ação repressiva) mas, sobretudo, no âmbito da sociedade civil por meio do consenso, um elemento-chave na construção da hegemonia estatal, conforme analisado por Gramsci (2001).

Portanto, a sociedade civil é a esfera onde as ideologias são produzidas e perpetuadas, e o Estado como órgão central, estabelece a mediação pedagógica para o exercício do controle de classe, produzindo organização e consentimento. Assim, o consenso emerge como resultado de um processo educativo, onde uma classe articulada ideologicamente persiste em manter seu projeto de sociedade, enquanto outra classe, desagregada em seus interesses, se submete a assimilar o projeto que lhe é apresentado (Gramsci, 2001).

Porém, as instituições da sociedade civil – como escola, igreja, sindicato, imprensa e outros – não são espaços neutros, mas reflexos da luta de classes inerentes à sociedade capitalista. Como espaços de (re) produção de consenso, essas instituições podem tanto contribuir para a manutenção quanto para a transformação da base econômica e das relações de poder que a ela sustenta.

Considerando que a escola pública é uma instituição de poder do Estado – diferentemente das demais mencionadas – o controle sobre ela e suas atividades educativas tende a ser mais veemente, uma vez que o Estado, como agente formulador das políticas educacionais, imprime os ideais aos quais se encontra alinhado. Nesse sentido, o Estado mantém o controle político das instituições sob seu domínio, estabelecendo uma estrutura burocrática que organiza e monitora suas ações, e a depender da fase de desenvolvimento econômico, essa estrutura administrativa necessita ser atualizada, e por isso, ao longo da história ganha novos contornos e configurações.

A incorporação do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 e em documentos específicos da educação representou um marco significativo na transição para um novo modelo de gestão. No entanto, a estrutura burocrática não foi totalmente superada. Pelo contrário, a ofensiva neoliberal dos anos 1990 remodelou o gerencialismo em vigor, que assumiu características bem brasileiras, influenciando o surgimento de um burocratismo gerencial, típico do momento específico dessa abordagem administrativa. Esse novo modelo incidiu na organização e na gestão das escolas, sem abolir suas estruturas burocráticas.

#### 4.3.1 OS ACHADOS DA PESQUISA: ENTRE CERTEZAS E DESCONFIANÇAS

Para compreender as implicações do gerencialismo na organização e gestão escolar da Rede Municipal de Ensino de Londrina, especialmente nas concepções e práticas de gestores, foi aplicado um questionário entre maio e junho de 2023, resultando em 58 respostas coletadas. A pesquisa foi direcionada aos diretores escolares reeleitos em 2017, pois entende-se que maior tempo de atuação na função poderia contribuir melhor com devolutivas sobre a temática em questão.

Atualmente, a rede municipal de Londrina conta com 88 unidades, sendo 76 localizadas na área urbana e 12 na área rural, todas dirigidas por professores efetivos, aprovados em processo (interno) misto que reuniu critérios técnicos e consulta à comunidade escolar, conforme explicita o Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024 e Plano Municipal de Educação de Londrina – PME 2015/2025. O processo de escolha contou com etapas diversas, dentre elas, participação em curso ofertado pela Secretaria Municipal de Educação, elaboração de plano de gestão escolar, arguição em banca examinadora e, por último, consulta à comunidade escolar. Dentre os 88 diretores eleitos em 2022, 72 já atuaram em mandatos anteriores, e destes, 58 responderam ao questionário.

Em relação ao instrumento, optou-se pelo uso de questionário (Google Forms) tendo em vista a possibilidade de maior alcance de participantes. Os diretores participantes receberam individualmente explicações sobre a pesquisa e, logo em seguida, o convite por e-mail. Antes de responder ao questionário, os participantes tiveram acesso ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

A primeira parte do questionário foi destinada ao levantamento do perfil dos gestores participantes, por isso as questões voltaram-se para o mapeamento do

tempo de atuação na função, formação acadêmica e porte da escola. Em relação ao tempo no exercício da função, a grande maioria dos participantes foi reeleita para o segundo mandato, embora se identifique a existência de gestores na terceira e quarta reeleição. Quanto à formação acadêmica, predominou-se a graduação em Pedagogia com pós-graduação em Gestão Escolar.

Na segunda parte do instrumento, as questões apresentam-se organizadas em quatro categorias: a) racional-legal; b) informacional; c) controle e monitoramento; e d) percepções sobre a gestão e o papel dos gestores em tempos de gerencialismo.

As análises aqui tecidas pretendem responder ao problema central: que implicações do burocratismo gerencial se revelam em concepções e práticas gestoras de diretores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina, reeleitos em 2017, e qual possível alternativa para o enfrentamento e resistência ao modelo de gestão gerencialista no contexto da educação londrinense?

Para melhor organização do texto, a discussão foi organizada em quatro eixos de análise que correspondem às categorias das questões do questionário.

#### 4.3.1.1 Eixo de Análise: Dimensão racional-legal

Nesta categoria, as perguntas foram direcionadas para identificar a percepção dos gestores em relação à natureza burocrática da instituição escolar, avaliando se eles a consideram burocrática ou não, bem como para investigar se as atribuições que desempenham refletem características burocráticas. Além disso, as questões buscaram identificar se a divisão do trabalho dentro da escola influencia – ou não – no surgimento das estruturas burocráticas.

A partir das respostas obtidas, identificou-se que a maioria dos gestores reconhece a escola como instituição burocrática, organizada de forma racional e baseada em normas e regulamentações que direcionam os processos administrativos, bem como compreende a estrutura hierarquizada do sistema educacional e escolar, e as relações de poder que se estabelecem nesse contexto. Essas percepções podem ser observadas nos seguintes registros:

Sim, a escola é uma organização burocrática por vários motivos, hierarquia mesmo sendo democrática ela possui, existe regra e regulamentos que devem ser seguidos, documentação em geral

(desde horário, planejamento, parecer, documentação de alunos em geral).

Sim, como fazemos parte da esfera municipal é nosso dever seguir as regras da SME e nesse ponto a burocratização já se inicia.

Sim. Apesar da gestão local, obedecemos aos direcionamentos advindos da Secretaria de Educação, com muitos documentos a serem preenchidos, etc.

Sim. Porque somos regidos através de Leis que norteiam o trabalho nas Instituições de Ensino.

Sim, a escola é burocrática - pois existem muitos documentos e prazos a serem respeitados.

Sim, porque temos normativas, obedecemos a leis que nos regem enquanto instituição e enquanto profissionais que prestam um serviço público e lidam com recursos públicos.

Sim, porque a gente fica muito tempo respondendo papeladas que muitas vezes em nada acrescenta na qualidade do nosso trabalho.

Sim. Porque temos muitas demandas de documentação, preenchimento de planilhas, plataformas.

Sim. A parte burocrática ocupa muito o tempo do diretor escolar. Ele poderia ter mais tempo para atender outras demandas como dar mais atenção aos alunos, professores e pais.

Essa lógica burocrática e hierárquica que molda o modelo de organização escolar contemporâneo não surgiu espontaneamente como uma resposta às demandas estritamente educacionais. Pelo contrário, conforme referido, consolidou-se como estrutura central de controle dos processos internos, fundamental para preservar a finalidade da escola pública capitalista: manter a compatibilidade entre os fins educacionais e os interesses do capital. Essa estrutura de controle aplicada à educação fundamentada na racionalidade administrativa empresarial, consolidou um novo ideal de escola, centrada na cultura da empresa. Sobre isso, recorremos a Laval:

A função atribuída à escola na formação de competências e os objetivos de eficácia que lhe são fixados encontram no sistema educativo sua sequência lógica sob os auspícios da “revolução gerencial”. Esta última tem por objetivo gerir a escola como uma empresa. (Laval, 2004, p. 257).

Nesta perspectiva, a escola orientada pela cultura empresarial, cada vez mais assume características de uma organização burocrática, de fácil controle pelo Estado,

que visa ajustá-la aos objetivos do projeto econômico vigente. A burocracia, portanto, serve como instrumento do capital, como meio de controle do Estado em favor da preservação da ordem social estabelecida. Essa forma de abordar o conceito de Estado é feita por Marx e Engels (2001), que entendiam o Estado como instrumento da classe dominante, como criação ilusória da manifestação do interesse comum, portanto, para eles o Estado não é – e nunca foi – expressão do “bem comum”.

Ainda em relação à natureza burocrática da escola, alguns gestores argumentam que esta não se configura como uma instituição burocrática, demonstrando certa conformação com a rotina existente:

Não, a escola não é burocrática. Elas trabalham considerando as especificidades de sua comunidade.

Não. A demanda de documentos é para formalizar o trabalho, dar sustentação.

Não. Nós temos uma organização democrática, onde nós integramos e cada um faz sua parte.

Não. Por que uma organização burocrática visa somente o resultado, sem levar em consideração o aspecto pessoal. Ela é mais racional.

As contradições se tornam evidentes quando esses gestores afirmam que suas atribuições têm adquirido características burocráticas, destacando que, em sua rotina, predomina uma das modalidades de burocracia – seja a tradicional, baseada em papel, ou a digital. Fica claro que suas concepções estão orientadas pela natureza prática e operacional da função que exercem; em outras palavras, as reflexões que fazem limitam-se ao plano da ação, não levando em consideração os aspectos estruturantes da burocracia enquanto instrumento de controle dessas ações.

De modo geral, escapou aos gestores pesquisados a compreensão de que a burocracia é um mecanismo utilizado pelo Estado para neutralizar as contradições sociais, exercendo controle político sobre as instituições. Além disso, não reconhecem que a escola ocupa posição orgânica não apenas na reprodução das relações sociais, mas também em sua transformação. É essencial que os educadores/gestores reconheçam a escola como um espaço significativo que, além de refletir as dinâmicas contraditórias da sociedade, também “gera os elementos de sua própria transformação” (Rosar, 2012, p. 187).

Além disso, evidenciam-se concepções marcadas pela conformidade às normas e regulamentações vigentes na escola, entendidas como essenciais à organização das atividades escolares e dos processos administrativos, como estrutura organizativa necessária para o funcionamento e gestão da escola. Como uma instituição formal de educação, a escola necessita de uma estrutura de normatizações que assegure sua organização e funcionamento, e assim, a crítica que se estabelece neste estudo gravita em torno da forma como este sistema organizativo se reconfigura e atua adequando-se aos interesses das formas produtivas atuais.

Prosseguindo a análise, algumas concepções e práticas gestoras revelam a existência de uma estrutura burocrática criada no interior do Estado que exerce papel fundamental de controle sobre as escolas, operacionalizando por meio de normativas, regulamentações, instruções e outras formas burocráticas, o que deixa em evidência as posições de poder no sistema educacional. Nesse sentido, as decisões são tomadas por instâncias com poder legítimo, dentre as quais se destaca a SME como detentora de uma posição hierárquica superior. Ao identificar a hierarquização do sistema educacional em que a SME é entendida como instância organizativa das ações escolares, revela-se a compreensão sobre a relação de poder entre o Estado (representado pela SME) e a escola. Nesse contexto, o cumprimento de regras explica-se como inerente ao trabalho dos gestores, bem como crucial “para o bom andamento da máquina pública”.

Sim, porque temos que seguir regras e funções pré-estabelecidas para o bom andamento da máquina pública.

Sim. A escola na sua essência, é extremamente burocrática. Desde a sua fundação, que depende de registros nos órgãos competentes, autorização de funcionamento, alvarás da prefeitura local, licença da vigilância sanitária, corpo de bombeiros, contudo, há toda uma hierarquia na sua constituição para o pleno funcionamento da mesma: Secretaria de Educação, diretor e professor.

A visão funcionalista de escola em que a máquina pública necessita das normas para o “bom” ou “pleno” funcionamento revela os efeitos do gerencialismo na construção de uma capacidade de pensar sistêmica, linear, desprovida de reflexão sobre as contradições presentes nos processos escolares. Da mesma forma que o trabalhador no interior da empresa desenvolve uma forma de pensar alinhada à sua cultura organizacional, na escola, o trabalhador-diretor, ao introjetar valores de

mercado, passa a reproduzi-los em suas práticas e discursos, reforçando a visão mercantilista de educação.

A cultura de mercado disseminada pelo Estado revela que o poder político não se separa do poder econômico, conforme aponta Ianni (1971). Nesse sentido, torna-se fundamental revisitar o conceito de Estado de Gramsci, no qual compreende-se que a coerção e o consenso são dois elementos constitutivos do Estado, na medida em que a dominação de classe ocorre tanto pela repressão quanto pelo consenso. Segundo o autor, o Estado recorre a estratégias de criação de consenso, produzindo e reproduzindo formas de pensar e viver, conforme projetos sociais em construção, pois a hegemonia se constrói mediante uma relação de aprendizagem.

Na sociedade contemporânea, a relação pedagógica entre o Estado e suas instituições tem se configurado, em grande medida, como um instrumento de disseminação de valores e conteúdos de matriz gerencialista. Mesmo quando alguns gestores adotam uma visão que transcende a escola como mera organização burocrática, suas abordagens frequentemente permanecem ancoradas em perspectivas funcionalistas, limitando a capacidade de fomentar uma educação mais crítica e emancipatória.

Não. A demanda de documentos é para formalizar o trabalho, dar sustentação.

Não. Nós temos uma organização democrática, onde nos integramos e cada um faz sua parte.

Observa-se, nos dois casos, pouca clareza sobre os mecanismos de controle criados pelo Estado e o papel que possuem no contexto escolar. Em uma sociedade capitalista, nenhuma organização democrática está imune às formas burocráticas, porque a burocracia é o meio de controle mais eficiente para esta forma produtiva, pois “o capital precisa do Estado para manter a ordem e garantir as condições de acumulação” (Wood, 2011, p. 8). Como parte deste processo, as concepções ancoradas no Neoliberalismo desenvolvem uma ideia ilusória de democracia e participação, e enquadram o processo escolar e de gestão numa estrutura de pensamento que impede de se pensar a educação de outra forma.

Além disso, é fundamental indagar as concepções centradas na visão funcionalista de que “cada um faz sua parte”, muito embora prevaleça a compreensão de que na escola, cada trabalhador tem importante papel a ser cumprido para a

realização dos fins educacionais aos quais a escola se propõe. Todavia, essa forma de pensar pode estar vinculada à cultura gerencialista de responsabilização meritocrática dos sujeitos, que induz ainda mais a inserção da educação no mercado (Freitas, 2018).

Prosseguindo as análises, quando se perguntou aos participantes quais atribuições desempenhadas por eles possuem características burocráticas, todos reconheceram a dimensão burocrática da função de gestor escolar em situações diversas, como nos aspectos relacionados à gestão de pessoas, na execução de recursos financeiros, no cumprimento de demandas de documentação escolar, organização da escola e apontam que até mesmo num contexto participativo, não deixa de ter característica burocrática.

Organização do cotidiano escolar, gerenciamento de documentos, recursos humanos e financeiros. Mesmo que essas atribuições possam acontecer num contexto participativo, não deixam de ter características burocráticas.

Administração do pessoal, gestão orçamentária e financeira (prestar conta a toda comunidade, assim como fazê-la), documentação da escola desde aluno, professor, órgãos regulamentadores como bombeiro e vigilância, cumprimento de normas e regulamentos por todos envolvidos.

Praticamente todo o trabalho. Desde a questão de matrículas, execução e prestação de contas das verbas recebidas, tanto na parte pedagógica, quanto no financeiro.

Prestação de contas de recursos do PDDE, constituição de novas APMs, lançamento de boletim de frequência dos servidores, lançamento de estoque e refeições servidas no SGI, inventariado dos bens, principalmente.

Tudo que se refere ao legal, ponto, registro de atas, documentações em geral.

A maioria das funções do gestor é burocrática, pouco é função pedagógica. Desde o processo da matrícula inicial do aluno até sua conclusão, acompanhar a questão do trabalho do professor (dia trabalhado, faltas, atrasado) dos funcionários também. E preenchimento de planilhas para tudo que acontece na escola.

Utilização de recursos financeiros e orçamento, relatórios de inventários, relatórios de merenda, instrução de professores para usar o SEI em perícias e atestados, conferência de produtos alimentícios e de limpeza diariamente, preenchimento de IMR, atas com pais e professores, controle e conferência ponto do servidor, planilha de hora atividade....

BF, Contabilidade de APM, Fiscal Setorial, Planilhas dos Serviços Terceirizados, Compra de materiais e produtos que faltam na escola, Licença Sanitária, Licença de Bombeiro, Levantamento do Inventário da Escola, Segurança Escolar e outros.

Prestação de Contas, apontamentos nos Boletins de Frequência, demandas da Secretaria Municipal de Educação, tais como: inventário, relatórios de entrega de uniformes, materiais e outros itens.

Evidencia-se o reconhecimento de que as práticas escolares são permeadas por processos burocráticos padronizados, que valorizam o aspecto técnico e operacional em detrimento da esfera pedagógica. Nesta direção, algumas respostas revelaram características de um novo tecnicismo presente na rede municipal, ao indicar um repertório amplo de procedimentos (mais sofisticados) adotados como mecanismos de gestão escolar. Este “novo tecnicismo” mantém os princípios da racionalidade, eficiência e produtividade do “velho tecnicismo” dos anos 1960 e 1970, contudo, ressignifica-se ao advogar pela “valorização dos mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais, à redução do tamanho do Estado e das iniciativas do setor público” (Saviani, 2008, p. 438). Acrescenta-se a esses elementos a adoção de uma nova cultura educacional, permeada pelo uso das TICs, denominada de neotecnicismo digital – um novo estágio de controle do magistério (Freitas, 2021). A preocupação com os procedimentos (meios) se explica pela necessidade de controle dos resultados – essa é a lógica que orienta a organização e gestão da escola pública gerencial.

Da mesma forma, percebe-se que a racionalidade administrativa, típica do modelo empresarial, está em evidência nas escolas pesquisadas, muito embora não haja, por parte dos participantes, uma consciência sobre isso.

Com evidência, as concepções e práticas dos gestores escolares revelaram implicações do gerencialismo para a função, e dentre elas, observa-se a prevalência de um diretor-tarefeiro na escola, cuja função se restringe à execução de tarefas rotineiras, limitando-se, assim, a uma dimensão predominantemente pragmática e técnica. Vê-se, com isso, que as políticas educacionais gerencialistas induzem à intensa sobrecarga de ações voltadas aos processos burocráticos de gestão, prejudicando o foco nas demais atividades escolares. Com base nos registros feitos, a gestão escolar, muitas vezes, precisa eleger prioridades, que na maioria das vezes relacionam-se às questões de ordem administrativa e financeira.

Percebe-se também, em suas concepções e práticas, a predominância de atribuições de natureza financeira e administrativa em suas rotinas de trabalho, tornando pouco viável o desenvolvimento de ações pedagógicas. Nesse sentido, observam-se os efeitos do burocratismo gerencial, em que a rotina excessivamente tomada pela ocupação com fazeres administrativos abstrai do gestor escolar o tempo para dedicação às demandas pedagógicas, que se caracterizam ao que Paro (2015) denomina de atividades-fim. Identifica-se a centralidade da dimensão administrativa no processo escolar, secundarizando as questões pedagógicas, tendência predominante na condução das atividades da gestão escolar. O gerencialismo, portanto, provoca o deslocamento do foco de atuação das atividades-fim para as atividades-meio, transformando o diretor-educador (promotor das condições de aprendizagem) em diretor-tarefeiro (cumpridor de tarefas burocráticas).

Convém aqui destacar o papel das atividades-meio, chamando a atenção para o fato de que se elas não se vincularem às atividades-fim (pedagógicas) estarão esvaziadas de relevância e finalidade. É somente quando assumem o caráter de mediação, que as atividades-meio se tornam eficazes para alcançar os fins educacionais (Paro, 2015). A partir disso, ressalta-se que as atribuições voltadas à secretaria escolar, aos serviços terceirizados (limpeza, merenda, inspeção escolar), ao recebimento, execução e de prestação de contas de recursos financeiros, à gestão de pessoas (relatórios, boletins, avaliações de desempenho e outros), licenças para funcionamento escolar (bombeiro, vigilância sanitária, realimentação de projetos político pedagógicos), inventariamento de bens, serviços de reparos e manutenção predial, são atividades-meio essenciais que asseguram as condições necessárias para que os fins educacionais aconteçam. Assim, a atividade administrativa dentro da escola só cumpre sua função se, como ação racional e consciente, organizar as condições estruturais, materiais e humanas com vistas ao desenvolvimento e aprendizagem dos alunos (Paro, 2015).

Em termos concretos, é importante observar a contradição presente na unidade de forma e conteúdo, apontada por Saviani,

[...] essa unidade de forma e conteúdo é uma unidade contraditória, estando o diretor continuamente sujeito ao risco de atrofiar o conteúdo educativo da escola (atividades-fins), hipertrofiando, em contrapartida, a forma (atividades-meio), chegando mesmo a operar uma inversão que tende a subordinar o fim aos meios. (Saviani, 2013b, p. 246).

Embora não tenha plena consciência deste fenômeno como efeito do gerencialismo, o gestor se encontra concretamente sob condições que privilegiam a forma em detrimento do conteúdo, nas quais impõe um conjunto de exigências burocráticas, secundarizando o conteúdo educativo que se rotiniza e perde sua significância social (Saviani, 2013b).

Outra implicação é a perda da autonomia e a falta de participação que o modelo gerencialista provoca. Sobre isso, observam-se algumas queixas por parte dos gestores quanto aos direcionamentos dados pela SME, vistos com insatisfação e, por isso, representam um tímido movimento de “luta” e anseio por mudanças.

A primeira sem dúvidas é seguir as orientações da SME, sempre é muito burocrático e nada participativo. Depois vem outras demandas como empenhar verbas do PDDE e da APM.

Quando tem que preencher formulários, responder pesquisas, entregar documentos mensais, fora os que chegam de um dia para outro que devem ser entregues no outro dia, com prazo apertadíssimo Inventariar bens que, por falta de organização do setor responsável, não há uma conclusão satisfatória, pois sempre algo está incorreto. Questões de saúde de alunos que sempre demandam um tempo, porém, o setor de saúde deixa a desejar. Falta de serviço de apoio que atendam as necessidades básicas da escola, como as simples manutenções do dia a dia que demanda muito tempo para ser resolvido e muita burocracia. Demais serviços que deveriam ser atribuições de outras secretarias, porém, recaem sobre a escola.

Na visão destes gestores, há equívocos nas formas de orientação e encaminhamento da SME às escolas, bem como a entrada de demandas oriundas de outros órgãos/instituições, intensificando ainda mais os processos burocráticos na gestão escolar. Em algumas situações, revela-se ainda o entendimento de que a burocracia se torna barreira para a participação dentro da escola, uma vez que conduz à preocupação excessiva com o aprimoramento dos meios e processos, em detrimento da atenção sobre a participação social.

Em seguida, quando se perguntou se a divisão do trabalho dentro da escola exige dela uma organização burocrática capaz de atender às especificidades de cada função (direção, coordenação, professor, secretário escolar, merendeira, inspetor e zelador), identificou-se o reconhecimento da escola como organização burocrática, dotada de uma estrutura hierárquica e de poder que exerce controle sobre os demais serviços e profissionais.

Sim. Porque cada um tem sua função dentro da organização.

Sim, pois as atribuições são baseadas em normativas e especificidades, respeitando códigos de hierarquia e diferenciação salarial.

Sim, exige, por conta da hierarquia chefia/subalternos;

Sim, devido a necessidade de se ter uma hierarquia quanto às funções.

Sim. Porque cada um tem que ter clareza de suas funções e responder por suas tarefas muitas vezes em registros formais.

Sim. A burocracia é uma forma de organização do trabalho e, independente da função desempenhada no contexto escolar ela se faz presente.

Essas concepções apontam para uma concordância sobre o papel que a burocracia desempenha na organização hierárquica do trabalho dentro da escola. Assim, a “estrutura burocrática introduz na própria escola a divisão capitalista do trabalho” (Rosar, 2012, p. 22). Na empresa, a gerência exerce o controle sobre o trabalho. Na escola gerencialista, o diretor-gerente também exerce controle sobre o trabalho, na busca pelo cumprimento de metas que assegurem bons resultados, seguindo o paradigma empresarial capitalista.

Por esse motivo, conforme diz Paro, “não é nada estranho que o modo de produção capitalista se encontre presente na escola” (2010, p. 208), pois em uma sociedade dominada pela lógica do capital, as regras vigentes neste sistema tendem a se propagar para todos os contextos e organizações sociais. Mas, segundo o próprio autor, “em virtude da natureza própria do fenômeno educativo, o modo de produção não pode aplicar-se de forma plena” (Paro, 2010, p. 212).

Desta forma, a razão mercantil no interior da escola molda as concepções e práticas gestoras, favorecendo aproximações com o mundo empresarial e desenvolvendo consensos em torno dele, eliminando possíveis brechas para a construção de novas formas de pensar e agir.

Como reflexo disso, a escola pública capitalista cria os obstáculos para que se pense a singularidade da escola e do trabalho escolar, e a necessidade de uma gestão escolar que realize a mediação dos meios em busca dos fins educacionais (e não de fins economicistas). É possível construir uma escola de visão sócio-histórica,

que se comprometa com a efetivação de um currículo de formação cultural e científica, referências para o desenvolvimento das capacidades intelectuais dos alunos (Libâneo, 2019).

Na sequência, as respostas dos gestores revelam problemas relacionados à falta de professores na escola, fato que agrava a sobrecarga de trabalhos e, por conseguinte, acentua as demandas burocráticas. Nesta perspectiva, o gestor escolar lida frequentemente com problemas repentinos ou imprevistos que surgem e precisam ser resolvidos rapidamente para evitar danos maiores. Além disso, revelam a intensificação burocrática – como expressão do burocratismo gerencial – também no trabalho docente.

Vejo que um acúmulo de serviço burocrático também afeta setores da escola que antes não eram tão afetados, como os professores que hoje estão imensamente sobrecarregados com serviços burocráticos da SME e ficam sem tempo de olhar especificamente para seus alunos.

As divisões das atribuições são essenciais, porém, no dia a dia o gestor tem que atender todas demandas mesmo que não seja de sua atribuição, o que prejudica a verdadeira função do gestor.

Evidenciam-se como implicações, a partir das concepções e práticas dos gestores, a intensificação da burocracia que permeia tanto o trabalho docente quanto a gestão escolar, contudo, não se percebe a burocracia como mecanismo de controle. As queixas em relação à sobrecarga de atividades burocráticas limitam-se a denunciar as implicações práticas no dia a dia dos gestores. A crítica não se sustenta pelo reconhecimento de que a burocracia é uma forma de controlar pessoas e processos.

Entende-se que o caráter impositivo das políticas educacionais gerencialistas gera interferências significativas nas práticas educativas, limitando a autonomia e impondo diretrizes que muitas vezes conflitam com os interesses pedagógicos. Reitera-se que o gestor assume papel burocrático, executando inúmeras tarefas que o distanciam da finalidade histórico-cultural da escola: assegurar a apropriação dos conteúdos escolares como base para o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades intelectuais e a formação da personalidade, por meio da atividade de aprendizagem intencionalmente mediada (Libâneo, 2019).

Há também concepções que revelam defesa à burocracia, entendendo-a como um “eficaz” sistema de organização e controle, estabelecendo estruturas e

limites temporais e espaciais dentro de uma determinada instituição ou contexto. O gerencialismo age na produção de representações sociais, favorecendo consensos em torno de seus ideais, naturalizando formas de se pensar e agir.

Sem ser em demasia, a burocracia organiza as instâncias e delimita o tempo/espaço;

Toda organização necessita de burocracia para ter um norte a seguir.

A burocracia, nesta perspectiva, se expressa pelo estabelecimento de prazos e cronogramas para a realização de tarefas e processos, que inclui datas de entrega de relatórios, datas de reuniões, prazos para conclusão de tarefas e projetos, entre outros. Percebe-se, com isso, a compreensão de que a burocracia também define limites físicos e de atuação, dentro dos quais as atividades da organização ocorrem, tais como a divisão de espaços de trabalho, a definição de áreas de responsabilidades e atuação, nos quais a escola opera.

Dois perspectivas emergem nessas abordagens: uma que alerta para os perigos do excesso de burocracia e outra que afirma que toda organização é guiada por princípios burocráticos. Na segunda perspectiva, a burocracia é vista como essencial para o funcionamento de qualquer organização, sustentando a ideia de que ela define os rumos institucionais. No entanto, falta a reflexão sobre quais grupos, de fato, direcionam esse “norte” e de que maneira influenciam os interesses e prioridades da instituição. No caso da educação, a lógica mercantil tem sido a principal linha ideológica norteadora do trabalho escolar. Essas concepções ingênuas favorecem aproximações e concordâncias com as agendas gerencialistas, que passam a ser reproduzidas no dia a dia da escola.

Finalizando as reflexões acerca desta categoria, identifica-se que a burocracia, na visão dos gestores, define uma hierarquia de autoridade e responsabilidade dentro do sistema educacional, quando mencionam as questões referentes à SME, da própria escola e de suas estruturas hierárquicas. As concepções revelam certa “naturalização” em relação à estrutura de poder estabelecida dentro de uma hierarquia, sem fazer menção aos interesses que permeiam as relações de poder dentro da escola. Parece claro, de modo geral, que a burocracia no contexto escolar se torna um mecanismo de controle que determina quem tem o poder de tomar

decisões, quem reporta a quem e como as ações acontecem no interior da escola, embora esses conteúdos apareçam, na maioria das vezes, de forma subliminar.

#### 4.3.1.2 Eixo de Análise: Dimensão Informacional

Esta categoria de questões visa destacar a percepção dos gestores quanto ao uso de ferramentas tecnológicas como instrumento de gestão escolar. Busca-se compreender se esses recursos efetivamente facilitam as atividades relacionadas à gestão escolar e se os gestores percebem uma mudança na natureza burocrática do processo, devido à transição para uma abordagem virtualizada, e a partir disso, identificar os efeitos do burocratismo gerencial revelados em suas concepções e práticas.

Em relação ao uso de sites, portais e plataformas digitais como ferramentas de gestão escolar, ressalta-se a confirmação, por parte dos gestores, da paulatina incorporação da tecnologia na Rede Municipal para procedimentos administrativos. Dentre as plataformas e ferramentas citadas, destacam-se: QEdU, Clic escola, SEI, SGI, Educacenso, Sere, Sistema Folha, PDDE interativo, PDDE Web, Portais do Caed, Khan Academy e outros.

Sim. Sistema Sei, plataformas de formação on-line, sites e plataformas do governo federal.

Sim portais do CAED, Prefeitura, Google sala de aula, SEI, SERE, SGI

Sim. plataforma Google, SGI, SERE, SEI, e-mail, portal da prefeitura de Londrina, WhatsApp, sistema folha entre outros.

Sim, plataformas da secretaria de educação (SGI, SISTEMA FOLHA, SEI), SERE, site FNDE.

Sim. FNDE, CAED, Clique Escola, SGI, SEI, site oficial da prefeitura.

Todos disponíveis de forma obrigatória.

Sim. Plataforma CAED, SGI, SEI, PDDE INTERATIVO.

Sim. Temos as plataformas que fazem parte dos programas tanto pedagógicos quanto financeiros. Esses são comuns de todos gestores: PNLD, Teste de fluência, Prova Paraná, PDDE interativo, também o portal da nossa prefeitura e os sistemas como SGI E SEI.

Sim, plataforma google Classroom, google Meet, QEDu, Clic escola, sites do INEP, MEC, SEI, SGI, EDUCACENSO, SERE, página da SME, PDDE interativo, PDDE Web, CAED, Khan Academy.

Esse processo de plataformização da educação, que já estava em curso em todo o país, foi intensificado nos anos 2020 e 2021 em virtude da pandemia do coronavírus, que potencializou ainda mais a necessidade e o desenvolvimento de uma cultura digital, muito presente na atualidade. Prevalece, na visão dos gestores, o reconhecimento de benefícios advindos com a introdução tecnológica na gestão das escolas municipais de Londrina. Em relação às facilidades geradas pelo uso das TICs, os gestores escolares apontaram:

O uso das tecnologias facilita nosso trabalho e nos ajuda a socializar as informações.

Diminuíram as idas à Secretaria.

Facilita e organiza o trabalho. Tudo fica mais transparente e ágil.

Sim, principalmente quanto a organização dos trabalhos, comunicação, registro.

Com certeza. Traduz agilidade e evita deslocamento.

Considero que facilita grandemente o trabalho da gestão escolar.

Sim, atualmente tem facilitado muito o trabalho. O trâmite das informações se torna mais rápido.

Muito, no pedagógico, no administrativo, na comunidade escolar, uma ferramenta que quando bem usada, as informações chegam mais rápido.

Sim. Agilizou a transmissão de informações, porém aumentou a demanda devido a aceleração das respostas.

Em alguns casos, na maioria das vezes vejo somente como acúmulo de serviço burocrático sem muita necessidade, tira o foco do gestor que deveria ser em primeiro lugar: sua unidade escolar.

Sim, atualmente não é possível desenvolver um bom trabalho sem a utilização das tecnologias.

Sim. A tecnologia torna-se um instrumento facilitador para Gestão, quando dominamos esse instrumento.

Se, por um lado, o uso de plataformas digitais na educação contribui de forma significativa para a melhoria dos processos comunicacionais e na agilização de

processos, minimizando o uso de documentos físicos e a lenta tramitação de papéis, por outro, a variedade de opções sem corresponder a um sistema integrado tem conduzido ao agravamento burocrático no âmbito da gestão escola, conforme apontado:

Existem muitos documentos e plataformas variadas. Muitas informações são repetidas em vários momentos. Seria importante que houvesse mais cruzamento de informações para diminuir o trabalho de prestar informações.

Desta maneira, os registros feitos pelos gestores chamam a atenção pelo elevado número de sistemas informatizados utilizados pelas escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina, não interligados entre si. A utilização de vários sistemas informatizados radicaliza as demandas administrativas dos gestores, acentuando assim a burocracia na escola.

O reconhecimento das vantagens que a utilização das TICs oferece à gestão escolar volta-se às questões relacionadas à agilidade e transparência dos processos, melhorias das formas de comunicação e organização dos trabalhos. Por outro lado, algumas respostas alertam para implicações do processo de plataformização da educação, embora os argumentos reflitam novamente questões de ordem prática, consideradas por eles preocupantes, por interferir no cumprimento das demandas diárias.

Agilizou a transmissão de informações, porém aumentou a demanda devido a aceleração das respostas.

Em partes, pois muitas vezes é preciso fazer tudo manualmente para só depois lançar no sistema.

Não se observa uma leitura crítica de que a plataformização da gestão escolar alterou a forma de controlar o trabalho e os processos dentro da escola, ou seja, que o controle realizado pela papelada (burocracia do papel) deu lugar ao controle realizado pela máquina (controle digital). Não se percebe que um “véu de modernização” encobriu a burocracia, concedendo-lhe uma aparência de “moderna e inovadora”, mas manteve a tradição de controle e monitoramento. A trajetória histórica demonstra como a burocracia foi se aprimorando na Rede Municipal de Ensino de

Londrina ao longo das décadas, ajustando-se ao curso de desenvolvimento da cidade e à “modernização” de sua estrutura administrativa.

Outro aspecto que merece destaque é que a cultura digital introduziu novas formas de relações humanas, tornando a escola dotada de racionalidade técnica, muitas vezes desumanizada em seus processos escolares. Conforme prevê Lima (2021b), a burocracia está a serviço da sociedade da informação e da administração digital, fazendo prevalecer valores instrumentais e de razão técnica, e implicando em riscos de desumanização, ao enfatizar a imposição das plataformas. Como “máquinas de administrar” dotadas de condição cada vez mais “inteligente e autônoma” são criação humana e, portanto, ferramentas utilizadas a serviço de “interesses e agendas, projetos e poderes que incidem na educação e nos processos de escolarização de forma mais intensa e sistemática” (Lima, 2021b, p. 12).

É crucial enfatizar que os artefatos tecnológicos não são instrumentos neutros ou estão sujeitos a valores estritamente técnicos, mas imbuem-se de relações sociais historicamente determinadas, obscurecendo conteúdos de classes. Como artefato sociocultural, a tecnologia sofre interferências históricas, políticas e culturais, incorporando valores e interesses da sociedade capitalista, tornando-se um veículo de dominação cultural, controle social e concentração de poder.

Assim, a racionalidade técnica reflete diretamente a racionalidade política das classes sociais dominantes, cujos interesses moldam o desenvolvimento das máquinas e dos processos racionais (Novaes; Dagnino, 2004). Neste sentido, não é possível separar tecnologia de seu uso, uma vez que as “decisões e escolhas tecnológicas não são guiadas por critérios técnicos, mas incorporam os valores do capitalismo e fortalecem a acumulação do capital” (Novaes; Dagnino, 2004, p. 207). Conforme esses autores, os meios são em si mesmos, os fins.

A questão subsequente procurou verificar se prevalece a burocracia tradicional, expressa em documentos normativos, regulamentos, planilhas e formulários físicos, ou se emerge uma burocracia digital, caracterizada pelo uso de plataformas on-line nas operações administrativas da escola. Os relatos apontam que a gestão escolar ainda se encontra atrelada às formas burocráticas tradicionais e que a introdução de processos mais modernos, como o uso das TICs, não eliminou por completo a exigência das “papeladas”.

Atualmente em nossa rede educacional, há predominância de

plataformas digitais. No qual é um instrumento facilitador e eficaz no trabalho do gestor.

A burocracia materializada ainda predomina. Talvez devido a falta de conhecimento ou até mesmo resistência de muitos gestores.

Sim há, a burocracia digital já está sendo bastante usada, facilita muito e torna o trabalho mais rápido e eficaz, mas o distanciamento das pessoas já é visível.

A predominância maior atualmente é da burocracia digital, mas ainda permanece a burocracia materializada. Ex.: muitos documentos devem ser impressos, carimbados e assinados pela gestão para posteriormente serem digitalizados e arquivados.

Hoje temos uma nova situação, onde tudo ocorre pelo meio digital, embora ainda tenhamos documentos físicos, mas a burocracia digital existe mais por, (em algumas situações) falta de intimidade com a ferramenta.

Ultimamente as demandas têm sido muito exploradas pelos dois tipos de burocracia citados, porém ainda prevalece a materializada.

Os dois. E tem alguns que são realizados digitalmente e devem ser realizados materialmente também.

Em algumas situações usamos alguns documentos físicos, mas na maioria das vezes, usamos a forma digital.

Predominam os dois, temos que nos dividir para atender a comunidade pelas plataformas digitais, realizando pesquisas, organizando recados, realizando toda a demanda de documentações que nos são solicitadas pela SME.

Antes a burocracia estava vinculada a burocracia física (documentos e processos manuais) que implicam em deslocamento para entrega ou recebimento. Hoje, isso diminuiu imensamente; ao passo que se tornou fundamental a burocracia digital.

De acordo com os gestores, a introdução das TICs como ferramentas da gestão escolar não eliminou, por completo, a burocracia da papelada no interior da escola. Nota-se que a Rede Municipal de Ensino de Londrina manteve suas práticas burocráticas tradicionais, baseadas no controle por meio de documentos em papel, embora tenha sido significativo o avanço da adoção de plataformas digitais no contexto educacional. Diante disso, verifica-se que a gestão escolar está permeada por um hibridismo de formas burocráticas tradicionais e digitais, representando um período de transição. Não se identifica, em nenhum momento, a percepção da burocracia como instrumento político.

Em evidência, portanto, entende-se que o fenômeno da virtualização da gestão escolar agravou ainda mais a burocratização da função de gestor escolar, o que mostra que aprimoramento das técnicas e meios não assegurou o fim da burocracia, ao contrário, a apresentou sob nova roupagem.

#### 4.3.1.3 Eixo de Análise: Dimensão de Controle e Monitoramento

Essa categoria teve como objetivo captar as percepções dos gestores em relação à padronização dos processos e procedimentos, bem como compreender se a burocracia proporciona segurança para a atuação profissional. Além disso, procurou-se investigar se a burocracia exerce um controle sobre os gestores e se estes acreditam na viabilidade de uma gestão escolar que se desprenda da influência da burocracia digital.

Grande parte dos participantes respondeu que a burocracia, ao padronizar os processos/procedimentos na escola, gera segurança para o trabalho na gestão escolar, demonstrando assim certo “apreço” às formas burocráticas adotadas na organização do trabalho. É interessante notar que os discursos dos gestores passaram a incorporar uma série de terminologias do universo empresarial, como eficiência, padronização, otimização, qualidade, resultados e eficácia. Essas características revelam que a escola pública está profundamente imersa nos valores do setor privado, refletindo, inclusive em seus discursos, configurações e finalidades. Seguem alguns registros que demonstram esses aspectos:

Sim, gera segurança visto que tudo fica documentado e arquivado, otimizando espaço e tempo de maneira eficaz.

Para mim gera segurança. Porque sou servidora pública. Sigo regras.

Sim, porque tudo que é feito burocraticamente é mais seguro, fazendo com que sejamos respaldados no nosso trabalho.

Sim, pois facilita o trabalho e também faz com que haja uniformidade para o comprimento do mesmo.

Sim. Os resultados se tornam homogêneos.

A padronização unifica, ampara e assegura bons resultados.

Sim, porque todos realizam o trabalho com o mesmo padrão.

Sim, pois facilita o trabalho e também faz com que haja uniformidade para o cumprimento do mesmo.

Sim. A sistematização padroniza os processos burocráticos e gera eficiência.

Porque tudo que é feito burocraticamente é mais seguro, fazendo com que sejamos respaldados no nosso trabalho.

Sim. Hoje trabalhamos muito com processos eletrônicos que acabam facilitando a parte burocrática.

Sim, pois a burocracia está relacionada às regras, normas, organização, eficiência, qualidade.

A sistematização padroniza os processos burocráticos, gera eficiência. Temos segurança nas informações e dados compartilhados. O registro é fidedigno.

Norteia o trabalho da gestão escolar, estabelecendo normas para as atribuições das pessoas e execução de serviços, para a organização da unidade escolar e regularização da vida escolar do aluno e de funcionamento da unidade escolar.

A padronização garante a melhor forma de como todos deverão executar o trabalho.

Porque tudo que é feito burocraticamente é mais seguro, fazendo com que sejamos respaldados no nosso trabalho.

De modo geral, os gestores pesquisados entendem que a padronização gerada pela burocracia promove segurança para o trabalho na escola e no âmbito da gestão escolar. Pouco se apresentou sobre os danos alienantes e desumanizadores que um ambiente escolar burocratizado provoca, especialmente por perder o foco nas necessidades sócio-históricas dos sujeitos e na construção de relações mais democráticas e colaborativas, e por centrar-se na valorização dos meios e técnicas. A imposição de padrões rígidos tende a ignorar as especificidades culturais e sociais da escola, prejudicando a relevância e a efetividade de seu projeto político pedagógico.

Alguns traços de criticidade aparecem, nos quais o excesso de burocracia e a rigidez dos processos adotados em procedimentos da gestão escolar são vistos como desencadeadores da perda de autonomia e da falta de compreensão sobre as características e especificidades da escola. Interessante perceber que as razões ou argumentos apresentados pelos gestores tendem a ser igualmente de ordem prática, focados no *modus operandi* (na maneira de realizar determinada atividade) e, por vezes, repletos de termos cativos do modelo gerencial. Não se identifica uma leitura

crítica sobre o desvirtuamento do caráter político e pedagógico da escola.

O processo é importante, mas quando é burocratizado acaba gerando estresse, a entrega de uniformes na escola tem propiciado extrema burocratização com planilhas...demanda de tempo, ocupação do espaço físico na escola e a demanda de servidores que deveriam estar à disposição de demandas pedagógicas e estão desde 6 de fevereiro trabalhando nessa questão. Inconcebível esse processo que está ainda hoje como responsabilidade da escola. Precisamos urgente repensar essa metodologia.

Sim, a burocracia, de certa forma estabelece normas e padrões a serem seguidos. O problema é que o excesso pode reduzir autonomia e agilidade.

A padronização nem sempre se faz eficaz, pois cada unidade tem suas especificidades, a regra geral nem sempre atende o que é específico.

Porque precisamos ter flexibilidade no que se refere ao trabalho na escola.

Penso que cada escola possui uma comunidade diferente, é preciso ver cada escola em sua individualidade, o corpo docente, a equipe gestora, os pais que atendemos.

A excessiva burocratização da escola e a conseqüente perda de autonomia dos gestores escolares afetam tanto a qualidade da gestão quanto o ambiente educacional, comprometendo a tomada de decisão coletiva e a participação social. Os excessos decorrentes do burocratismo gerencial provocam o deslocamento da atenção, do processo educativo para o desenvolvimento de competências e habilidades, pois interessa à burocracia padronizar formas de pensar e o agir.

Com a sobrecarga de procedimentos burocráticos e a definição por parte do poder central, de soluções padronizadas – que não consideram as peculiaridades locais – os gestores escolares tornam-se meros executores de políticas e regulamentos. Ao sinalizar essas questões, os gestores escolares apontam as relações de forças dentro da escola, contudo, pouco expressam os prejuízos que a imposição generalizada de normas e padrões provocam no contexto escolar. Os argumentos apresentados pelos gestores apenas revelam as dificuldades práticas decorrentes da sobrecarga burocrática, pouco abordando o desvirtuamento da função política e pedagógica da escola.

Essa contradição revela uma unidade dialética, que pode englobar simultaneamente elementos que reforçam a reprodução de estruturas existentes

como também que impulsionam o movimento de transformação, o que evidencia a dinâmica intrínseca entre continuidade e mudança. Assim a escola é capaz de gerar os elementos de sua própria transformação (Rosar, 2012, p. 186), desde que permaneça centrada na sua especificidade: na apropriação do saber historicamente produzido e nas finalidades emancipadoras do conhecimento. É fundamental compreender que “quando o Estado capitalista impõe ao sistema escolar e à escola a forma de organização burocrática, essa medida constitui uma ameaça à especificidade da educação” (Rosar, 2012, p. 187).

Na sequência, quando perguntado sobre a relação entre burocracia digital e o controle na gestão escolar, reconhece-se que a tecnologia tem exercido controle sobre as escolas, conforme segue:

Pelo acesso às informações em tempo real.

Totalmente. Essa demanda que hoje é absurda tirou a autonomia da gestão, considero que hoje vivemos com autonomia zero. Tudo é controlado, tudo tem que ser igual para todas as unidades, o gestor hoje não pensa, só executa o que a SME direciona.

Qualquer burocracia vai exercer controle, pois temos a obrigação de prestar contas.

Sim. Porque padroniza.

Sim. Porque delimita a ação do gestor de acordo com as regras pré-estabelecidas.

Sim, pois temos prazos para responder todas as solicitações encaminhadas para a escola.

Sim, totalmente. Ela permeia todo o trabalho na escola tanto administrativa como pedagogicamente falando.

Sim, através da tecnologia digital é possível acompanhar os resultados obtidos, a evasão escolar, frequência e matrícula dos alunos.

O controle exercido sobre as escolas é percebido pelo monitoramento das informações, resultados e ações que são captadas por meio dos sistemas informatizados. Na reorganização gerencial da escola, a burocracia não desapareceu, mas se reconfigurou como nova etapa de controle, que não se limitou à esfera administrativa, mas redefiniu currículos, práticas educacionais e as relações pedagógicas (Laval, 2004).

Na sequência, evidenciam-se concepções um tanto quanto ingênuas, pouco reveladoras dos riscos que o gerencialismo vem causando à escola e à função de gestor escolar, o que parece reflexo do alinhamento com as agendas neoliberais.

Não. A burocracia sempre existiu. Passar a ser digital só facilitou nosso trabalho.

Não diria controle, porque o registro em documentos físicos também tem a sua importância e necessidade, mas a tecnologia vem para somar e facilitar o trabalho.

Não vejo como controle. Vejo como um uma padronização.

Não, pois as plataformas são ferramentas essenciais ao bom desenvolvimento do trabalho.

Na minha opinião não exerce controle, mas auxilia na organização do trabalho.

Causa estranheza o não reconhecimento da burocracia como parte de uma estrutura de poder que controla a escola, seus processos e gestão escolar. O controle exercido pelo Estado, não percebido pelos gestores, é uma potente expressão de como a cultura gerencial forma subjetividades e molda comportamentos fundamentados nos princípios de mercado.

Se dentro da escola existem elementos que se contradizem em relação à reprodução e transformação da sociedade, é essencial pensar a respeito das contradições presentes nas concepções e práticas gestoras. Muitas vezes, elas revelam uma leitura imediata e superficial, sem apreensão dos elementos de tensão necessários para uma mudança. Nesse contexto, a alienação e a forma como é gerada se tornam aspectos cruciais para o sistema, funcionando como trunfo na realização dos interesses do capital.

Como forma de enfrentamento e resistência ao gerencialismo – ideologia que educa para o capital – ressalta-se a importância de se pensar os espaços de formação de professores/gestores. Nos termos de Gramsci (1999), a formação dos intelectuais orgânicos das classes populares deve se alinhar às necessidades materiais e históricas deste grupo social, constituindo uma adesão orgânica, um elo e compromisso ético com interesses de classe. Na formação dos intelectuais que atuam no desenvolvimento dessas ideologias, Gramsci aponta que não se faz “política-histórica” sem a “conexão sentimental entre intelectuais e povo nação” (Gramsci,

1999, p. 221). A escola é o espaço formal onde essas subjetividades podem ser desenvolvidas, contudo, para que ela cumpra com esse papel, é necessário que suas práticas educativas sejam mais coerentes com as necessidades históricas dos sujeitos.

Na sequência da análise, alguns gestores apontam ser inviável realizar uma gestão que ignore o uso das TICs. Ao focar apenas na prática imediata, eles perdem de vista os impactos que essas tecnologias têm sobre o controle e a gestão. Com isso, identifica-se, novamente, a naturalização de uma forma de pensar, e neste contexto, não levam em conta o grau de repercussão em frentes consideradas caras à escola, em seu sentido sócio-histórico, conforme segue:

Nos dias atuais, tudo está envolvido ou atrelado com as tecnologias digitais, desta forma, fica impensável haver uma atuação livre deste meio burocrático.

Na atualidade não. Isso já faz parte da rotina de trabalho.

Não vejo como. Tudo hoje está em torno da burocracia digital.

A gestão escolar pode se utilizar da burocracia digital em favor do bom desempenho do trabalho.

Difícil, pois as ferramentas estão para facilitar a gestão.

Atualmente não porque os sistemas organizacionais estão dependentes dos sistemas digitais.

Não, pois na realidade existe uma substituição dos documentos físicos que já existiam por processos digitais.

Na atualidade entendo que seja quase impossível, visto que é imprescindível agilidade frente a demanda.

A educação é reflexo das condições sociais mais amplas, e por isso, dada a atual fase de desenvolvimento das forças produtivas, em que o sistema exige formas mais aprimoradas de controle do capital, a escola se adapta às determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital (Mészáros, 2007). Não parece existir, por parte dos gestores, uma compreensão dessa natureza.

A universalização da educação e do trabalho só é possível mediante uma perspectiva que vai “para além do capital”, pois a superação das formas alienantes de educação e trabalho depende de uma ordem social qualitativamente diferente. Nas palavras do autor, “é necessário romper com a lógica do capital se quisermos

contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente" (Mészáros, 2007, p. 198).

Exige-se, portanto, que os gestores escolares assumam uma postura mais combativa ao burocratismo gerencial que vem norteando o funcionamento da escola e suas práticas profissionais. A partir das concepções e práticas gestoras, aponta-se, mais adiante, uma possível alternativa no enfrentamento e resistência ao gerencialismo na escola, modelo potencialmente prejudicial à escola e seus agentes educativos.

#### 4.3.1.4 Eixo de Análise: Percepções sobre a gestão e o papel dos gestores escolares em tempos de gerencialismo

O questionário é finalizado com perguntas sobre a visão dos participantes em relação à gestão escolar e sobre o papel que possuem diante das mudanças impulsionadas pelo gerencialismo na educação. Observa-se nas concepções e práticas gestoras, um consenso em relação à reconfiguração da função de gestor escolar, na qual passa a atuar como executor de tarefas administrativas e financeiras, distanciando-se das questões de natureza pedagógica, centrais no desenvolvimento de práticas gestoras mais alinhadas à finalidade histórico-cultural da escola.

Neste contexto, identificam-se como implicações do gerencialismo na escola, o desenvolvimento de uma educação pragmática de educação, mais centrada no "fazer" e pouco no "pensar". A presença da "crítica" não vem acompanhada de formas mais articuladas de resistência às propostas gerencialistas. Além disso, a burocracia se estende a todos os profissionais dentro da escola, como efeito deste processo de inculcação da filosofia gerencial.

Infelizmente não é possível priorizar as questões de natureza pedagógica, pois as demandas administrativas e financeiras também exigem muita atenção da gestão.

Raramente. As demandas de outros serviços são grandes, isso faz com que deixemos a parte pedagógica em segundo plano, o que acho que não poderia ser dessa forma, pois nossa prioridade deve ser o aluno.

Já consegui mais, hoje muito pouco por conta desta demanda burocrática exagerada.

Não consigo atender às questões pedagógicas, pois outras demandas chegam necessitando de atenção imediata ou cumprimento de prazos.

Infelizmente parece que em todos os âmbitos as questões pedagógicas não estão sendo priorizadas, não somente pela gestão, como também pela coordenação pedagógica e até mesmo pelos professores. Percebemos que o excesso de eventos, comemorações, cursos, de questões burocráticas para o professor no exercício do ensino, da exigência do uso de tecnologias, está comprometendo o tempo real que o professor tem para ensinar.

Fica evidente que os argumentos utilizados pelos gestores para apontar os problemas no exercício da função são de ordem prática e operacional, traduzindo-se em queixas sobre a dificuldade em atender às diversas demandas no interior da escola. As razões apresentadas não questionam a cultura gerencialista que orienta o funcionamento e a gestão escolar, e que tem intensificado a burocratização da escola. Suas concepções baseiam-se na realização de tarefas e na execução do serviço, prevalecendo o perfil de diretor-tarefeiro.

Apesar disso, embora não reflita a fala da maioria dos participantes, há quem aponte que o exagero virtual tem se sobreposto às práticas mais humanizadas e participativas.

O gestor escolar do Município de Londrina é executor de inúmeras tarefas que não deveriam fazer parte da sua rotina. Enquanto o gestor for responsável pelo inventário, pelos recursos financeiros públicos, pela merenda na escola, pela administração do uniforme, pela folha de pagamento, pela saída e entrada das crianças nos portões das escolas, pelo desfazimento dos bens públicos e pela segurança dos prédios públicos...nos faltará tempo para estudar, para auxiliar o Coordenador Pedagógico e principalmente para estar mais próximo da equipe e principalmente das crianças.

Observa-se também que algumas concepções revelam uma certa defesa ao princípio da gestão democrática, embora as práticas escolares anunciadas pelos gestores não apresentem elementos concretos de sua efetivação. Desse modo, a gestão democrática tem se apresentado mais como formalidade legal, parecendo estar obscurecida pelos mecanismos de controle burocrático

Dentre as diferentes concepções de gestão me identifico com a democrática-participativa, que envolve os grupos da comunidade nos diferentes processos escolares.

O trabalho da gestão escolar precisa ser participativo, transparente e

democrática.

Gestão Democrática é um princípio básico para uma educação de qualidade, pois não envolve apenas decisões do gestor, envolve diálogo, descentralização das decisões, participação coletiva.

O gestor deve priorizar principalmente o pedagógico (que é o carro chefe dentro de uma escola) e o administrativo e financeiro vem dar suporte para que o pedagógico aconteça com qualidade.

É uma maneira de administrar a escola como um todo, porém não é isso que acontece. Acabamos fazendo mais a parte administrativa do que a pedagógica, o que na minha visão teria que ser o inverso.

Sobre as influências da burocracia virtual nas mudanças no papel de gestor escolar, há posicionamentos otimistas sobre os avanços desencadeados pelo uso das TICs no exercício da função, conforme segue:

Sim, a virtualização dos processos escolares tem provocado mudanças significativas no papel de gestor, aprendi muitas coisas com a virtualização como comunicação virtual, gestão do ensino remoto, capacitação, entre outros.

Ainda está provocando. Somos uma geração de gestores que está aprendendo e mudando através das tecnologias.

Sim, para mim a virtualização facilita muito. Vejo mais praticidade nas coisas. É tudo mais rápido, há otimização de tempo.

Sim. Ser um gestor de sucesso na atualidade requer dinamismo, força de vontade, enfrentando os desafios com técnicas inovadoras, acima de tudo na partilha das tarefas.

Essas concepções revelam que o gerencialismo provocou um sistema de mudanças não apenas na organização, mas na própria cultura da escola. A cultura de mercado moldou um perfil de gestor, direcionando suas formas de pensar e agir, e ajustou o ambiente escolar para atender aos ideais do capital. Termos próprios do meio empresarial foram incorporados aos discursos e práticas dos gestores. Com naturalidade, as concepções dos gestores exprimem familiaridade com o mundo da empresa, que se apresenta pela utilização de termos como “otimização do tempo” e “técnicas inovadoras”.

Por outro lado, contraditoriamente, alguns reforçam que o uso excessivo das TICs tem causado prejuízos na qualidade das relações estabelecidas dentro da escola.

Hoje essa parte que considero mais importante que é o ambiente participativo e acolhedor ficou totalmente para trás. Vivemos em um exagero virtual que não dá nenhuma chance para o relacionamento interpessoal.

Passa-se mais tempo na tela do que longe dela, o que impede de realizar atribuições "raiz" da direção, andar pela escola, entrar nas salas de aula, monitorar os intervalos, cuidar das relações.

Verifica-se, a partir das informações coletadas no questionário aplicados aos gestores reeleitos em 2017, que na Rede Municipal de Ensino de Londrina a tendência gerencialista como parâmetro para a organização e gestão escolar está em desenvolvimento, pois a matriz teórica neoliberal está em constante processo de atualização. Vasculhando as concepções e práticas anunciadas pelos gestores, identificou-se que a cultura empresarial tem norteado a finalidade, a organização e a gestão escolar, conduzindo mudanças na forma burocrática desenvolvida no interior da escola, sem alterar a essência de controle e monitoramento exercidos pelo Estado.

Embora não pareça ser muito claro os efeitos do gerencialismo na escola e na função exercida pelos gestores escolares – de modo geral – esses concordam que a escola é uma organização burocrática e que o excesso de burocratismo prejudica o exercício da função de gestor escolar, ou seja, sua atuação “prática”. As razões e argumentos apresentados pelos gestores não refletem uma leitura crítica sobre os efeitos do gerencialismo na educação, de modo que reconheçam os efeitos nocivos da cultura empresarial como parâmetro para a organização e gestão escolar. Os gestores não reconhecem a dimensão cultural e política do projeto pedagógico do capitalismo: uma escola gerencialista se subordina aos imperativos econômicos, descaracterizando-se de suas especificidades pedagógicas.

Romper com essa lógica é a única perspectiva viável para a construção de um modelo de escola mais humana e emancipatória, a nosso ver, perpassa, essencialmente, pelo caminho da formação inicial e continuada de gestores escolares. A luta contra o burocratismo gerencial, que se enraíza dentro da escola afetando as práticas educacionais e relações humanas, também se insere no campo da formação das subjetividades. Investir em possibilidades de se pensar uma nova prática e gestão escolar perpassa pela construção de novas concepções acerca da educação e da função da escola pública. E nesta perspectiva, entende-se ser crucial traçar novas diretrizes formativas fundamentadas na visão dialética histórico-cultural, centradas em

um currículo de formação cultural e científica. Talvez seja esse um instigante caminho para a mudança. O convite agora é seguir por ele!

#### 4.3.2 EM TEMPOS OBSCUROS É POSSÍVEL DESVELAR UMA AURORA?

A escola vive uma constante e intrigante dualidade: ao mesmo tempo em que é moderna, carrega em si traços arcaicos que resistem ao tempo. Essa coexistência de dimensões opostas – uma voltada para a modernização e outra enraizada na continuidade histórica de interesses antigos – faz da escola um espaço paradoxal. Nela, encontram-se elementos tanto para a manutenção da ordem social quanto para a sua transformação. Mas pode o novo conter o velho? É possível modernizar sem mudar? E, mais ainda, a alteração da forma implica necessariamente na ressignificação do conteúdo?

Nos termos de Mészáros (2007), a incorrigível lógica do capital incide sobre a educação, distanciando-a das necessidades emancipatórias dos sujeitos históricos. A construção de uma educação para além do capital está intimamente ligada aos processos sociais, ou seja, a uma ordem social qualitativamente diferente da existente. Desse modo,

[...] a reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança. (Mészáros, 2007, p. 196).

As práticas educacionais devem ser articuladas às condições econômicas e às necessidades de transformação social emancipadoras. Ajustar a forma de organização e dos processos educativos não garante por si, mudanças qualitativas na educação ofertada. Mudanças formais, apenas corrigem defeitos, mantendo intactas as determinações estruturais do tipo de educação elegida, no caso contemporâneo, orientada pela lógica estruturante do capital. Parte-se, portanto, da premissa de que “as soluções não podem ser apenas formais; elas devem ser essenciais” (Mészáros, 2007, p. 202).

Desta maneira, a solução apresentada por Mészáros (2007) deve ir além de ajustes estruturais ou técnicos, buscando uma mudança profunda na essência e na finalidade da educação. Isso significa romper com a lógica gerencialista de

organização e gestão escolar, que se encontra subordinada a uma visão utilitarista e mercadológica.

Tarefa nada fácil, pois, historicamente, as instituições de educação foram se adaptando às determinações reprodutivas em constante transformação, e conforme serviam aos interesses da reprodução das relações de poder, foram desempenhando papel fundamental na internalização, pelos indivíduos, de suas posições sociais e das condutas compatíveis com a aceitação das hierarquias sociais estabelecidas. Contribuíram, portanto, para a perpetuação dos padrões reprodutivos do sistema capitalista. Esse modelo de educação não é capaz de fornecer uma alternativa emancipadora radical (Mészáros, 2007).

Contudo, é o projeto pedagógico curricular do capitalismo que vigora hoje nas escolas públicas, e que segue orientando sua organização e práticas docentes e de gestão escolar, acentuando o burocratismo gerencial e afastando a escola de sua finalidade sociopolítica. Fica evidente, a partir deste estudo, que ocorre um processo educativo de internalização do projeto do capital, no qual os gestores passam a reproduzi-lo em suas concepções e práticas dentro da escola. Constatou-se que os gestores disseminam, em seus discursos, termos próprios do gerencialismo, como produtividade, eficiência, resultados, planejamento estratégico, metas e outros, reproduzindo na escola a mesma racionalidade aplicada à empresa. Essa internalização não se dá de forma natural, mas é fruto de um processo social de aprendizagem que o sistema capitalista exerce visando “educar para o capital”.

Se existe um projeto pedagógico capitalista que norteia a educação e o espaço escolar, da mesma forma é possível veicular um projeto antagônico a ele, construído sob bases de uma nova lógica ideológica. Apresenta-se aqui como possível alternativa para o enfrentamento e resistência ao gerencialismo, a construção de um projeto pedagógico curricular mais humano e emancipatório, e que sirva como referência para a formação inicial e continuada de gestores escolares.

Mas quais brechas se apresentam diante do reconhecimento de que o campo da formação de professores e gestores também foi capturado pela lógica mercadológica? Considerar o processo de formação de gestores como guia para a formulação de novas concepções e práticas na gestão escolar representa um direcionamento idealista? Quais possibilidades possuem as instituições formadoras para construir novas formas de pensar e agir no âmbito da gestão escolar?

Os espaços de formação de professores e gestores necessitam ser redimensionados por novas bases teóricas, de modo que possam impulsionar a elaboração de novas formas de pensar e agir no âmbito da educação. Instiga-se o delineamento de novas concepções e práticas, permeadas por uma matriz formativa, não mais centrada em competências e habilidades, mas nas “especificidades do campo histórico, social, pedagógico e institucional, próprios da gestão das instituições educativas” (Aguiar; Ruiz; Silva, 2022, p. 2692). Entende-se que uma formação para além do capital é capaz de qualificar para as novas transformações sociais e educacionais almejadas. Para novos tempos, exige-se um novo diretor-educador, conforme aponta Libâneo:

Um pedagogo que torne a organização escolar um ambiente de aprendizagem, um espaço de formação contínua, no qual os professores refletem, pensam, analisam, criam novas práticas, como pensadores e não como meros executores de decisões burocráticas. (Libâneo, 2001, p. 25).

Combater o gerencialismo presente nas escolas e no exercício da função de gestor escolar, perpassa, obrigatoriamente, pela construção de práticas formativas de caráter sociopolítico que priorizem os aspectos de formação acadêmico-científicos. Significa combater a tendência atual, que direciona a formação de diretores para um perfil gerencial, de radicalismo pragmático, do “saber fazer” e que não dialoga com a perspectiva crítica e democrática presente nos dispositivos legais, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (Aguiar; Ruiz; Silva, 2022).

Além disso, a proposta de uma pauta formativa para gestores escolares almeja estabelecer um nível de coerência filosófica e epistemológica com as Diretrizes teórico-metodológicas adotadas na Rede Municipal de Ensino de Londrina, cuja base se fundamenta na Teoria Histórico-Cultural, aspecto pouco percebido nas políticas educacionais adotadas pelos governos locais. A coerência a essa abordagem exige repulsa ao modelo gerencialista de gestão, cuja soberania absoluta é o mercado, que se desdobra em mudanças na finalidade educativa da escola e no perfil/papel do diretor. Aspira-se por coerência à abordagem elegida, com valorização da escola enquanto espaço formal de conhecimento científico, promotor do desenvolvimento das capacidades intelectuais.

Compatível com os fundamentos da Teoria Histórico-Cultural, defende-se uma matriz formativa para gestores escolares da Rede Municipal de Ensino de

Londrina, que promova mudanças profundas nas formas de pensar e agir dentro do ambiente escolar. Para isso, espera-se que essa esteja ancorada nas necessidades concretas de uma sociedade transformada em suas bases materiais e orientada por uma perspectiva de educação emancipatória.

## CONSIDERAÇÕES (NÃO FINAIS)

A forma burocrática foi o mecanismo mais eficiente encontrado pelo Estado para manutenção da ordem e controle social compatível com os interesses da classe que domina política e economicamente. Ela é, portanto, na sociedade capitalista, instrumento de controle político.

Coerente com o sistema capitalista que serve e que está em constante atualização, a forma burocrática também se reinventa, apresentando traços aparentemente mais atrativos e inovadores. O encanto pela “beleza da modernização” oculta o fato de que, em essência, pouco se transforma. A retrógrada e ineficiente burocracia do papel vem sendo gradualmente substituída por uma sofisticada burocracia virtualizada, mas a lógica subjacente de controle e monitoramento permanece inalterada. Um véu de modernização separa a aparência de sua verdadeira essência.

A desconfiança de que esse véu modernizador encobre uma essência perversa – marcada pelo controle e pela dominação que o Estado exerce sobre a escola e sua gestão – motivou um esforço significativo para removê-lo. Tal esforço busca expor a realidade oculta por trás da fachada modernizadora, revelando o conteúdo estrutural e ideológico que sustenta essa lógica de poder. Somente ao romper com essa ilusão modernizadora é possível compreender e transformar a essência que perpetua limitações na organização e gestão escolar.

É neste contexto que a pesquisa se desenvolveu. Buscou-se responder a seguinte problemática central: que implicações do burocratismo gerencial se revelam em concepções e práticas gestoras de diretores escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina, reeleitos em 2017, e qual possível alternativa para o enfrentamento e resistência ao modelo de gestão gerencialista no contexto da educação londrinense?

Nesse sentido, percorrendo o caminho com base no Método do Materialismo Histórico Dialético, encontraram-se achados importantes que contribuíram para a compreensão da problemática em tela. Dentre eles, o de que a burocracia é uma categoria histórica, intimamente ligada ao surgimento de uma estrutura de classe, pois a burocracia controla e mantém a ordem socialmente determinada pelo capital. Para Marx e Engels (2001), o Estado é uma criação ilusória enquanto manifestação do interesse comum, portanto, não é – e nunca foi – expressão do “bem comum”.

Evidencia-se a partir destes teóricos, o caráter de dominação do Estado, no qual as contradições de classes camufladas pelo “interesse comum” obscurecem a dominação de uma classe sobre outra. O Estado é expressão, nas sociedades baseadas na exploração, do caráter irreconciliável das contradições de classes. A burocracia é, portanto, a forma escolhida pelo Estado para operacionalizar o controle sobre a ordem social estabelecida pelo capital.

Ao investigar a evolução da burocracia na administração pública brasileira, a pesquisa apresentou algumas tendências históricas que se desenvolveram no decorrer do século XX e as influências nos modelos de administração pública adotados, inclusive na esfera educacional. A discussão partiu de uma análise sobre o Estado Tecnocrático dos anos 1930, que se fortaleceu pela ideia de modernização emergente no período, e seguiu a trajetória histórica de outras três tendências: a do Estado Burocrático durante governo civil-militar (1964-1985), a do Estado Democrático (nos anos 1980) e o estabelecimento do Estado Gerencial-Burocrático, mais fortemente, a partir dos anos 1990. Evidencia-se, em todo esse período, a continuidade do projeto societário e educacional do capital. As mudanças nos modelos de gestão escolar no decorrer das décadas não representaram modificações no projeto político pedagógico do capitalismo, de modo que essa lógica se mantém historicamente.

No Brasil, o gerencialismo – principal estratégia operacional do Neoliberalismo – se desenvolveu com especificidades, diferenciando-se das conotações assumidas por outros países. À moda brasileira, o gerencialismo desenvolvido impulsionou a formulação do PDRAE no ano de 1995. A implementação do plano não seguiu à risca o que seus formuladores pretendiam, mas certamente deixou um legado teórico que perdura há décadas: o mantra da modernização empresarial como modelo para a administração pública com vistas à superação da forma burocrática existente. Esse mantra é estendido a todas as instituições de poder do Estado, inclusive à escola.

A aspiração pela modernização educacional colocou o modelo gerencial de administração pública como referência para a gestão das escolas brasileiras, que passaram a aplicar os preceitos da cultura empresarial na organização e gestão escolar, como tentativa de desburocratização. Com efeito, a burocracia no interior da escola não foi combatida, mas intensificada pela utilização maciça das TICs como ferramenta de gestão escolar, gerando o que neste estudo denominamos de “burocratismo gerencial”.

Tem-se, com isso, que a aparente modernização da escola ocultou a dominação tecnológica e radicalizou o burocratismo gerencial que estava em curso no contexto escolar. Esse fenômeno se universalizou nas escolas brasileiras, e se apresenta com destaque nas atuais políticas educacionais do Paraná e Londrina, conforme discussões propostas ao longo da pesquisa. Entende-se, portanto, que o burocratismo gerencial em evidência nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina é reflexo do projeto político pedagógico do capitalismo que se manifesta em esfera global. Um dos efeitos do gerencialismo brasileiro é a mutação da forma burocrática tradicional pela virtualizada, como expressão de modernização e inovação.

Neste estudo, sustenta-se a tese de que a desburocratização da gestão pública, requerida pelo modelo gerencial, não se efetivou, ocorrendo apenas a mudança da forma pela introdução do aparato tecnológico, o que lhe deu uma conotação moderna e atrativa, sem alterar sua finalidade histórica de controle e monitoramento.

Partindo da análise das concepções e práticas gestoras dos diretores pesquisados, é possível afirmar que a cultura de mercado introduzida pelo gerencialismo acentuou a burocracia dentro da escola e, ao mesmo tempo, formatou um perfil de gestor escolar indiferente às formas burocráticas enquanto mecanismos de controle e monitoramento.

Os excessos gerenciais se manifestam na rotina da escola pela busca incessante por melhores resultados e indicadores, na política de avaliação em larga escala que ocorre, freneticamente, sem tempo hábil para análise dos dados levantados, no lançamento periódico de informações em plataformas e sites para monitoramento, no ranqueamento da escola a partir de notas e indicadores, na valorização de conteúdos da Língua Portuguesa e Matemática, na responsabilização do professor e da gestão quando os resultados apresentam-se aquém das metas esperadas. A lógica eficientista e pragmática de educação, influenciada pela visão empresarial que preconiza a eficiência, a produtividade e a busca por melhores resultados, é internalizada pelos sujeitos no interior da escola. Esses tornam-se convencidos de que a empresa, local onde tais preceitos são aplicados, é referência ideal para escola e, assim, reproduzem as agendas neoliberais, tanto em seus discursos quanto em práticas.

A partir das respostas obtidas, o burocratismo gerencial dentro da escola

coloca o gestor em condição profissional de tarefeiro, de mero executor de atribuições, desvirtuando a natureza política e educativa de sua função. Fica evidente que as concepções e práticas gestoras estão centradas no “saber fazer”, no cumprimento de normas e regras emanadas pelo órgão central, por isso, na maioria das vezes, os argumentos indagam o excesso de demandas e os prejuízos acarretados para a prática, no exercício da função. Não se questionam, por exemplo, a burocracia como mecanismo de controle e monitoramento por parte dos órgãos centrais e, menos ainda, o desvirtuamento da função da escola em virtude da penetração da cultura de mercado. O gerencialismo ensina que a escola é similar à empresa e que o gestor escolar deve se espelhar na função de “gerente”, replicando os preceitos empresariais dentro dela.

Com isso, o gerencialismo induz as concepções e práticas gestoras alinhando-as à tendência empresarial, valorizando a visão pragmática e eficientista de educação. Como consequência, no interior da escola, os sujeitos tornam-se pragmáticos, focados na tarefa de melhorar resultados, reprodutores da lógica da eficiência empresarial, mostrando-se alienados em sua capacidade de entender a escola e sua finalidade. Tornam-se convencidos de que a escola deve ajustar-se ao modelo da empresa.

Deste modo, as análises apontaram para um perfil de gestor escolar, familiarizado com a cultura empresarial, especialmente pelo uso de terminologias comuns à iniciativa privada, como: eficiência, padronização, otimização, qualidade, resultados e eficácia. Em alguns casos, prevaleceu a defesa da escola como organização burocrática, orientada por normas e regulamentos com a devida exigência de padronização dos processos escolares. Como fundamento, justificaram com o argumento de que a padronização gera “segurança” à gestão escolar e promove o “bom funcionamento da máquina pública”. Nesse sentido, parece frágil a compreensão da burocracia como um instrumento de controle político.

Na contramão desta abordagem, algumas concepções demonstraram o excesso de burocracia dentro da escola, sobretudo no exercício da docência e na gestão escolar; retratando a perda de autonomia dos gestores e a falta de práticas mais dialógicas e participativas dentro da escola. Parece evidente que o burocratismo gerencial dentro da escola inviabiliza uma gestão escolar mais focada nos fins pedagógicos e centrada na participação, pois para os gestores pesquisados, a burocracia abstrai do gestor o tempo destinado às questões educacionais. Contudo,

não se observa, por parte dos gestores, a consciência de que a penetração da lógica do capital na escola provoca o desvirtuamento do seu papel político e pedagógico, sobrepondo os interesses de mercado aos de formação humana e cultural.

Das concepções, extraíram-se também problemas como a variedade de plataformas existentes e a falta de cruzamento de informações entre elas, o que resulta em situações de retrabalho dos gestores. Observa-se que, por estarem ancoradas em atividades práticas, as concepções gestoras apresentam “críticas” aos aspectos que prejudicam a execução da tarefa ou do serviço, sem qualquer possibilidade de indagação sobre o controle que é exercido pelos mecanismos burocráticos. A leitura dos gestores é da prática e perde de vista os efeitos conformados pelas tecnologias para o controle e monitoramento.

Evidencia-se, por fim, que o burocratismo gerencial tem transformado a escola em uma organização do tipo empresarial, ajustando-a aos interesses mercadológicos, e o gestor escolar em um diretor-tarefeiro, um mero cumpridor de tarefas burocráticas. Como resultado, em uma escola gerencialista, o gestor não tem controle sobre suas ações, uma vez que seu trabalho reflete a cultura disseminada pelo capital, que é orientada pelos imperativos do mercado.

O processo de internalização da cultura do capital é social, intencional. Por isso, como possível alternativa para o enfrentamento e resistência ao burocratismo gerencial nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina, defende-se a construção de novos parâmetros formativos que subsidiem a formação inicial e continuada dos gestores escolares.

Embora se reconheça que a sociedade capitalista imponha limites ao desenvolvimento crítico-emancipatório dos sujeitos sociais, este estudo não compactua com a visão pessimista e imobilizadora, segundo a qual seria necessária a transformação da vida material como condição para se alcançar um projeto de educação emancipatória e igualitária. Entende-se, por outro lado, que a educação estabelece uma relação dialética com a sociedade, dessa forma, ao mesmo tempo que é determinada pela sociedade de classes, também a influencia. Neste sentido, é de suma importância que os gestores escolares tenham uma formação que os possibilite auxiliar na organização de uma escola pública que priorize os interesses populares, lutando pelo acesso ao conhecimento sistematizado para os filhos da classe trabalhadora (Saviani, 2013a, 2013b; Cury, 1989).

A discordância em relação à potencialidade da formação inicial e continuada

como caminho para a mudança surge do argumento de que a lógica gerencial e efficientista também se infiltrou nos projetos de formação de gestores. Acredita-se que estruturar um novo projeto de formação pode ser uma oportunidade para se repensar a lógica atual e promover uma mudança de mentalidade, criando espaço para novas abordagens que estejam mais alinhadas a uma visão emancipatória da educação.

A alternativa aqui proposta se estrutura em uma perspectiva histórico-dialética, na qual entende que a prática só pode ser pensada se mediada por uma base teórica capaz de fornecer os elementos necessários à compreensão da realidade e à formulação de proposituras visando sua transformação. A articulação entre base teórica apreendida na política de formação (inicial e continuada) e a prática desenvolvida pelos gestores escolares sustenta a possibilidade de construção de uma nova escola, centrada na valorização do conhecimento científico e em práticas mais dialógicas e humanizadoras.

Defende-se, portanto, como alternativa para o enfrentamento e resistência ao gerencialismo, a construção de novos parâmetros para a formação de gestores, alicerçados por uma visão de “formação para além do capital”, que seja capaz de desencadear um projeto educacional pautado no compromisso ético e político com a formação de um diretor-educador – engajado com a aprendizagem e justiça social. Acredita-se na envergadura dessa proposta, como forma de resistência e luta, a construção de pautas formativas centradas na finalidade sociocultural da escola, pode contribuir com o surgimento de novas concepções e práticas, impulsionando a superação da ação meramente técnica e burocrática.

A partir delas, a organização e a gestão escolar tendem a ser orientadas pelas necessidades reais dos indivíduos, favorecendo a ressignificação da escola enquanto espaço de formação humana, com foco na apropriação do conhecimento científico e cultural. Como conclusão, há de se considerar que a formação dos intelectuais, sejam eles de classe ou novos intelectuais, está intrinsecamente relacionada ao contexto em que essas individualidades e subjetividades se desenvolvem, sendo o espaço escolar fundamental nesse processo. Na contramão disso, uma escola burocrática desenvolve obstáculos para o desenvolvimento de práticas mais coerentes com as necessidades históricas dos sujeitos. Por isso, convém retomar o alerta de Mészáros (2007, p. 202), de que “as soluções não podem ser apenas formais: elas devem ser essenciais”.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Prefácio. Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 anos depois? *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. (Orgs.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez. **O Processo histórico e político de escolha dos dirigentes escolares na Rede Municipal de Ensino de Londrina**. 2019. 228 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019.

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez; RUIZ, Maria José Ferreira. O processo de escolha dos dirigentes escolares em Londrina: a implementação da meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024. **Educação**, Santa Maria, v. 46, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao>. Acesso em: 6 abr. 2024.

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez; RUIZ, Maria José Ferreira; SILVA, Waléria Pimenta Martins. A tendência política da matriz nacional de competências para diretores escolares e o nascimento de uma proposta sociopolítica. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 4, p. 2686-2705, out./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16442>. Acesso em: 17 nov. 2024.

ALMEIDA, Maria; STELZENBERGER, Liliane; GONÇALVES, Margarida. O Modelo Gerencialista e a Prática Docente. **Faculdade Cearense em Revista**, v. 6, n. 2, p. 1-13, 2012.

ALMEIDA, Mariana Josefa de Carvalho. **O ensino de História nas escolas estaduais de 2º grau de Londrina (1971-1982)**. 1993. 391 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1993.

ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. São Paulo: Autores Associados, 2001.

ANTUNES, Ricardo; PINTO, Geraldo Augusto. **A fábrica da Educação: da especialização taylorista flexibilização toyotista**. São Paulo: Cortez, 2017.

APPLE, Michael W. **Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao Neoliberalismo**. Trad. Gilka Leite Garcia; Luciana Ache. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ARAÚJO, Pedro; ALONSO, Raul Manuel Preto; DELGADO, Paulo; ROMÃO, Paula. Efeitos da burocracia na educação inclusiva: As percepções dos diretores portugueses. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 31, n. 3, 2023.

ARRETCHE, Marta Tereza Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 43-56.

ATASSIO, Aline Prado. **A batalha pela memória: os militares e o golpe de 1964**. 2007. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. **Educação e Gestão Neoliberal: a escola cooperativa de Maringá – uma experiência de charter school?** Maringá: Eduem, 2021.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BORON, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Institui as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 4 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 14. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 4 abr. 2024.

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

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistemas educacionais**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/sistemas>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 45, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista de Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

CAPELO, Maria Regina Clivati. **Educação, Escola e Diversidade Cultural no meio rural de Londrina**: quando o presente reconta o passado. 2000. 287 f. Tese (Doutorado em Educação, Sociedade e Cultura) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

CATALÃO, Ana Paula Xavier; PIRES, Carlos Augusto. As plataformas informáticas como instrumento de regulação da organização e gestão escolar. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, n. especial, p. 85-110, 2020.

CAZETTA, Aline Mariane. **Impactos da burocracia no trabalho docente no Estado de Minas Gerais sob o Governo Romeu Zema**. 2022. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

CESAR. Zenite Terezinha Ribas. **Estudo da Evolução do Ensino Municipal de Londrina 1930 - 1970**. 1976. 188 f. Tese (Livre Docência) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1976.

COSTA, Regis Clemente da. Educação pública paranaense, ao meu comando, seentido! **Brasil de fato**, Opinião, 18 dez. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefatopr.com.br/2023/12/18/educacao-publica-paranaense-ao-meu-comando-seentido>. Acesso em: 30 mar. 2024.

COSTA, Regis Clemente da; SUBTIL, Maria José Dozza. A ditadura militar no Brasil e a proibição do ensino de Filosofia: entre o tecnicismo e a subversão política. **Imagens da Educação**, v. 6, n. 2, p. 29-41, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson (org.). **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COUTINHO, Mariza. O Minerva é cultura para todos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Primeiro Caderno, 03 out. 1971. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br>. Acesso em: 25 fev. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1989.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DENEZ, Cleiton. A fantástica fábrica de resultados: a farsa do projeto educacional do governo Ratinho Junior. **APP Sindicato**, 1 fev. 2022. Disponível em: <https://appsindicato.org.br/a-fantastica-fabrica-de-resultados-a-farsa-projeto-educacional-do-governo-ratinho-jr/>. Acesso em: 30 maio 2024.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Álvaro Ribeiro Botelho, PRADO, Otávio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**: em conexão com a pesquisa de Lewis H. Morgan. São Paulo: Boitempo, 2019.

ENGELS, Friedrich. Carta a Joseph Bloch (21.09.1890). *In*: **Marx e Engels**. Obras Escolhidas. T. II. Madrid: Editorial Progreso Moscú, 1890.

ENGELS, Friedrich. **Carta de Friedrich a Walther Borgius, 25 de janeiro de 1894**. out. 2007. Disponível em: <http://www.scientific-socialism.de/FundamentosCartasMarxEngels250194.htm>. Acesso em: 30 mar. 2024.

FERREIRA JUNIOR, Amarílio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cadernos Cedes**, v. 28, p. 333-355, 2008.

FERREIRA, Jorge. O governo Goulart e o golpe civil-militar de 1964. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (orgs.). **O Brasil Republicano- o tempo da experiência democrática**: da democratização de 1945 ao golpe civil militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 343-404.

FILLIPI, Rosaria Cordeiro Bernardo; CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva; PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. Políticas para a educação básica: a relação entre a proposta de aceleração no Paraná e a qualidade da educação. **Horizontes**, v. 38, n. 1, 2020.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da Educação**: desafios contemporâneos. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. p. 46-63.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da Educação**: Nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática, Campinas**: Papyrus, 1995. (Coleção Magistério e Trabalho Pedagógico).

FREITAS, Luiz Carlos de. Neotecnicismo digital. **Avaliação Educacional – Blog do Freitas**, 11 jul. 2021. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2021/07/11/neotecnicismo-digital/>. Acesso em: 2 nov. 2024.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da Educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de Educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FRIGOTTO, Galdêncio. **Educação e a crise do capital**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GADOTTI, Moacir. 50 anos depois: como reverter o golpe na Educação Popular. **Revista UniFreire**, Brasília, ano 2, ed. 2, dez. 2014. Disponível em: [https://www.paulofreire.org/images/pdfs/revista\\_unifreire\\_2.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/revista_unifreire_2.pdf). Acesso em: 22 jun. 2024.

GENTILI, Pablo. **Prefácio**. Rio de Janeiro, 1995. *In*: FRIGOTTO, Galdêncio. **Educação e a crise do capital**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da Exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GONÇALVES, Catarina. Os dispositivos digitais no governo da educação: um tema relevante para a análise das políticas educativas em Portugal. **Investigar em educação**, II série, n. 8, 2018.

GORENDER, Jacob. Introdução. O nascimento do Materialismo Histórico. *In*: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. VII-XXXIX.

GRAMSCI, Antônio. **Os Cadernos do Cárcere**. Volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antônio. **Os Cadernos do Cárcere**. Volume 2. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antônio. **Os Cadernos do Cárcere**. Volume 3. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LEITE, Leonardo Queiroz. Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado Brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 1051-1070, jul./ago. 2014.

LEME, Renata Bento; BRABO, Tania Suely Antonelli Marcelino. Formação de professores: currículo mínimo e política educacional da ditadura civil-militar (1964-1985). **ORG & DEMO**, Marília, v. 20, n. 1, p. 83-98, jan./jun., 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: a escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. Finalidades educativas escolares em disputa, currículo e didática. In: LIBÂNEO, José Carlos *et al.* (orgs). **Em defesa do direito à educação escolar: didática, currículo e políticas educacionais em debate**. Goiânia: UFG, 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. Pedagogia e pedagogos: inquietações e buscas. **Educar**, Curitiba, n. 17, p. 153-176. 2001.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018.

LIMA, Licínio C. Impactos hiperburocráticos das máquinas digitais de administração da educação. **SciELO em Perspectiva: Humanas**, 2021a. Disponível em: <https://humanas.blog.scielo.org/blog/2021/09/16/impactos-hiperburocraticos-das-maquinas-digitais-de-administracao-da-educacao/>. Acesso em: 15 set. 2023.

LIMA, Licínio C. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 42, 2021b.

LONDRINA. Departamento de Educação e Assistência Social (D.E.P.A.S.), **Livro ata**. Arquivo do Museu Escolar de Londrina (MEL), 1954.

LONDRINA. Departamento de Educação e Assistência Social (D.E.P.A.S.). **Livro ata**. Arquivo do Museu Escolar de Londrina (MEL), 1969.

LONDRINA. **Lei Municipal nº 10.275 de 16 de julho de 2007**. Reestrutura o Sistema Municipal de Ensino de Londrina e o Conselho Municipal de Educação de Londrina, instituídos pela Lei nº 9.012, de 23/12/ 2002, 2007.

LONDRINA. **Lei Municipal nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002**. Cria e organiza o sistema de ensino do Município de Londrina e o Conselho Municipal de Educação, 2002.

LONDRINA. **Ofício nº 1.068 de 03 de dezembro de 2018**. Introduce alterações na Lei Municipal nº 11.531 de 09/04/2012 que dispõe sobre o PCCS do Magistério Público Municipal, 2018.

LONDRINA. **Portal da Prefeitura de Londrina**. História. Atualização em 02 junho 2021. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/menu-oculto-planejamento/historia-plan>. Acesso em: 26 jun. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. A administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. Glosas críticas marginais ao Artigo “O rei da Prússia e a reforma social. De um Prussiano”. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 142-155-; fev. 2011a.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luiz Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martins Claret, 2014.

MEIRA, Manuel. A difícil relação entre burocracia eletrônica e democracia na Administração educativa em Portugal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 40, 2019.

MELO, Marcelo Paula; FALLEIROS, Ialê. Reforma da Aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. *In*: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

MESQUITA, Kamila. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TICs na redefinição das relações entre governo e sociedade. **Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília**. v. 12, n. 2, jul./dez., 2019.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. *In*: O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI. Trad. Ana Cotrim; Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

MISOCZKY, Maria Ceci; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; DAMBORIANE, Luiza. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo. **Administração Pública e Gestão social**, v. 9, n. 3, p. 184–193, jul./set. 2017.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Abril Cultural; Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Passos).

MOTTA, Vânia Cardoso da; ANDRADE Maria Carolina Pires de. O empresariamento da educação de novo tipo e suas dimensões. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, e224423, 2020.

MOTTA, Vânia Cardoso da; ANDRADE Maria Carolina Pires de. O empresariamento da educação de novo tipo e seus agentes: o empresariado educacional do tempo presente. **Revista Trabalho Necessário**, v. 20, n. 42, p. 1-27, 2022.

PAULO NETTO, José. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-Estar Social: origem e desenvolvimento. **Katálisis**, n. 5, jul./dez. 2001.

NOVAES, Henrique; DAGNINO, Renato. O fetiche da tecnologia. **ORG & DEMO**, v. 5, n. 10, p. 189-210, 2004.

NUNES JUNIOR, Luiz Pereira. **Impacto da implantação de um modelo orientado por resultados numa cultura burocrática: um estudo de caso na Prefeitura do Rio de Janeiro**. 215 f. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA, Maria Tereza Cavalcanti de. O papel do Referencial gramsciano na compreensão da democracia participativa como democracia consentida no Brasil. (1995-2006). *In*: MENDONÇA, Sonia Regina de; NATIVIDADE, Melissa de Miranda

(org.). **Anais do IX Simpósio Nacional Estado e Poder: Gramsci na Pesquisa Histórica**: Niterói, out. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

PARANÁ. **Decreto nº 5857 de 05 de outubro de 2020**. Implementa o Programa Educa Juntos por meio de regime de colaboração entre o Estado do Paraná e seus Municípios, 2020.

PARANÁ. Secretaria de Educação Estadual. **Prova Mais Paraná**, 2024. Disponível em: <https://www.educacao.pr.gov.br/Prova-Parana-Mais>. Acesso em: 14 abr. 2024.

PARO, Vitor H. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

PARO, Vitor H. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor H. **Administração Escolar: introdução crítica**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Rosemeire Ferreira Lopes. **Museu escolar de Londrina: Memórias da constituição de um arquivo de documentos históricos da educação municipal**. Londrina: [s.n.], 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 30, p. 761-778, 2009.

PESSANHA, Roberto Moraes. Plataformização da Educação: um debate necessário. *In: SEMINÁRIO PLATAFORMIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO*, APP Sindicato- PR, Curitiba, 1 jul. 2023.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração colegiada na Escola Pública**. 5. ed. Campinas: Papirus, 2009.

PUELLO-SOCORRÁS, José Francisco. Novo Neoliberalismo: arquitetura estatal no capitalismo do século XXI. **REAd – Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 35–65, jan./abr. 2021.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por que as reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, v. 17, n. 50, out./2002.

REIS, Tiago Siqueira. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 80-89, jan./abr. 2019.

RODRIGUES, Rosângela Schuwarz; NEUBERT, Patrícia da Silva. **Introdução à Pesquisa Bibliográfica**. Florianópolis: UFSC, 2023.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. **Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?** Campinas: Autores Associados, 2012.

RUIZ, Maria José Ferreira. **A democratização da escola pública no Estado do Paraná** (1983 a 2010). Londrina: Eduel, 2014.

RIVA, Morgana. **A administração tupiniquim como síntese das formas de gestão pública brasileiras: uma análise da Universidade Federal de Pelotas**. 2019. 140f. Dissertação. (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

SALLES; Moacyr, STAMPA, Inêz. Ditadura militar e trabalho docente. **Trabalho necessário**, ano 14, n. 23, 2016.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTOS, Flávio Reis dos. **Capitalismo, Tecnocracia e Educação: da Utopia Social Saintsimoniana à Economia (Neo)Liberal Friedmaniana**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

SANTOS, Greice dos Reis. **O marxismo e a questão burocrática: uma análise das contribuições de Gramsci e Poulantzas**. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Demerval. **Escola e Democracia**. 43. ed. revisada. Campinas, SP: Autores Associados, 2018.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 2. ed. Campinas, SP: Autores associados, 2013a.

SAVIANI, Dermeval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 19ª ed. Campinas: Autores Associados, 2013b.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Andréa Villela Mafra. Neotecnicismo: a retomada do Tecnicismo em novas bases. **Revista de Ensino, Educação e Ciências Humanas**. Londrina, v. 19, n. 1, p. 10-16, 2018.

SILVA, Ilse Gomes. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, n. 7, p. 81–94, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/lis.v0i7.18778>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SILVA, Marcelo Soares da; CARVALHO, Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Eletrônica em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211–239, set./dez., 2014.

SILVA, Emanuel Lourenço da. **Política de gestão escolar para resultados**: uma análise do índice de eficiência gerencial na educação pública estadual de Pernambuco. 191 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, 2020.

SILVA, Maria Abádia da. O Consenso de Washington e a privatização da educação brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005.

SOLIGO, Marinez Gasparin; ESTRADA, Adrian Alvarez. Impactos da burocracia na gestão escolar: racionalidade administrativa ou legitimação da dominação de classe? **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, dic. 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccscs/2019/12/burocracia-gestao-escolar.html>. Acesso em: 3 mar. 2024.

SOUSA, Clarilza Prado de; FERREIRA, Sandra Lúcia. Avaliação de larga escala e da aprendizagem na escola: um diálogo necessário. **Psicologia da Educação**, São Paulo, n. 48, p. 13-23, 2019.

SOUSA, José Pedro Galvão *et al.* Tecnocracia. *In*: SOUZA, José Pedro Galvão. **Dicionário de Política**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998. p. 515–517.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

SOUSA, Sérgio Alves de. Tecnoburocratismo e modernização administrativa: um exercício interpretativo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 37-48, abr./jun. 1979.

SOUZA, Rosa Fátima de. **Alicerces da Pátria**: história da escola primária no Estado de São Paulo (1890-1976). Campinas, SP: Mercado das Letras, 2009.

TAVARES, Andrezza Maria; AZEVEDO, Márcio Adriano de; MORAIS, Pauleany Simoes de. A Administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar. **Holos**, ano 30, v. 2, 2014.

THIAGO, Marina. **Controle dos burocratas de nível de rua do Programa Recomeço**: conformidade, resultado e aprendizagem. 168 f. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2006. (Coleção Maurício Tragtenberg).

TRAGTENBERG, Maurício. **Reflexões sobre o socialismo**. São Paulo: Unesp, 2008.

TRAVERSINI, Clarice Salete; BELLO, Samuel Edmundo López. O Numerável, o Mensurável e o Auditável: estatística como tecnologia para governar. **Educação e Realidade**, v. 34, n. 2, p. 135-152, maio/ago. 2009.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2011.

VALENTE, Ivan; Roberto, ROMANO. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set./2002.

VILELA, Wilson Afonso; SILVA, Sabina Maura. A coordenação pedagógica no contexto brasileiro: da supervisão à coordenação pedagógica. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, 2022. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/22/9/a-coordenacao-pedagogica-no-contexto-brasileiro-da-supervisao-a-coordenacao-pedagogica>. Acesso em: 10 abr. 2024.

ZIENTARSKI, Clarice; PEREIRA, Sueli Menezes. Os caminhos para a democratização da Educação no Brasil: Qual o papel dos educadores neste processo? **Revista Histedbr**, Campinas, n. 34, p. 154-166, jun. 2009.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

**ANEXOS**

## ANEXO 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

**Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**

---

**PESQUISA:****HIPERBUROCRATIZAÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR: POSSÍVEIS FORMAS DE CONTROLE E ENTRAVE À AUTONOMIA DAS ESCOLAS**

Prezado(a) gestor(a) escolar:

Gostaríamos de convidá-lo(a) para participar da pesquisa **Hiperburocratização na gestão escolar: possíveis formas de controle e entrave à autonomia das escolas**. O objetivo da pesquisa é analisar as implicações da hiperburocratização na gestão escolar, nas concepções e no exercício da autonomia das escolas da Rede Municipal de Londrina, sob a perspectiva de diretores escolares em exercício na função há no mínimo quatro anos. Sua participação é muito importante e ela se dará respondendo a esse questionário.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo o(a) senhor(a) recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. **Esclarecemos, também, que as informações coletadas serão utilizadas para esta pesquisa, e que sua identidade não será revelada.** Os registros serão utilizados para análise acadêmica, e logo após a conclusão da pesquisa, o material será descartado. Esclarecemos ainda, que o(a) senhor(a) não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Caso deseje ressarcimento pelo uso de sua rede de internet solicito que me informe por e-mail para que eu possa realizá-lo.

Em relação aos benefícios esperados elencamos: levantamento, apresentação e discussão de dados que contribuem para a melhoria do trabalho de gestores escolares na Rede Municipal de Ensino de Londrina.

Os riscos são mínimos, no entanto, ao expor informações durante o preenchimento do questionário, caso se sinta constrangido poderá desistir de participar da pesquisa. Além disso, alerta-se para os riscos com o uso do ambiente virtual, em função das limitações das tecnologias utilizadas, bem como do próprio pesquisador para assegurar total confidencialidade.

Lembramos que você poderá se retirar da pesquisa a qualquer tempo, bem como deixar de responder qualquer questão, sem necessidade de explicação. Apenas a primeira questão é

obrigatória, pois trata do tempo de atuação na função de gestor (a) escolar (critério para participar da pesquisa - no mínimo 4 anos).

As informações prestadas por você serão armazenadas adequadamente, de modo a assegurar o sigilo e a confidencialidade. Concluída a coleta de dados, as informações serão armazenadas em um dispositivo eletrônico local e eliminadas da plataforma virtual. Após a conclusão da pesquisa, o material será totalmente descartado.

O questionário que irá responder volta-se para a burocracia na gestão escolar e as percepções que possui em relação a ela.

Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá me contatar (Viviane Barbosa Perez Aguiar, Rua Damasco 626, Jardim Interlagos- Londrina/PR. Telefone (43 – 33299015/ 43 99930-7222) e e-mail: vi.perez@yahoo.com.br), ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: cep268@uel.br.

Londrina \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

Concorda em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita anteriormente?

sim

não

**O participante receberá um convite individual (por e-mail, lista oculta) e antes de responder ao questionário, terá acesso a este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para anuência. Este termo estará na introdução do formulário google. A partir do aceite do participante, as seções se abrem para preenchimento. Em caso da não aceitação, não se prossegue com as questões. O participante será orientado a arquivar uma cópia do documento eletrônico que receberá por e-mail, ao marcar a opção “receber uma cópia do formulário”.**

## QUESTIONÁRIO

### **Tempo de atuação na função de direção escolar**

- 4 anos – 1 mandato na gestão escolar
- 8 anos - 2 mandatos na gestão escolar
- 12 anos – 3 mandatos na gestão escolar
- 16 anos - acima de 4 mandatos na gestão escolar
- outro

### **Formação acadêmica**

- Graduação em Pedagogia.
- Graduação em Pedagogia com Pós-Graduação em Gestão Escolar
- Outra Graduação com Pós- Graduação em Gestão Escolar

### **Porte da escola**

- pequeno porte – até 200 alunos
- médio porte – de 201 a 500 alunos
- grande porte – acima de 501 alunos

### **Burocracia: Caráter racional-legal**

1. A escola é uma organização burocrática? Por quê?
2. Quais atribuições do gestor escolar assumem características burocráticas?
3. A divisão do trabalho (cada profissional tem suas atribuições específicas de acordo com a função que realiza) no interior da escola exige uma organização burocrática?

### **Burocracia: Caráter informacional**

1. Você utiliza sites, portais, plataformas digitais (e outros) para desenvolver seu trabalho como gestor (a)? Quais?
2. Você considera que o uso das tecnologias digitais facilita o trabalho na gestão escolar?
3. Você considera que na gestão escolar, há predomínio da burocracia materializada (preenchimento de papéis, planilhas, entregas de documentos físicos e outros) ou da burocracia digital (uso de plataformas digitais)?

**Burocracia: Caráter de controle e monitoramento**

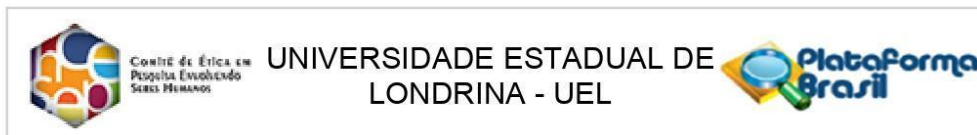
1. A burocracia digital que se manifesta na escola gera segurança à gestão escolar (em virtude da padronização dos processos)?
2. Você acredita que a burocracia digital exerce controle sobre a gestão escolar? Por quê?
3. É possível existir gestão escolar desvinculada da burocracia digital?

**Papel do(a) gestor(a) escolar:**

1. Tendo em vista suas atribuições, no dia a dia, você consegue priorizar as questões de natureza pedagógica? Por quê?
2. Qual sua concepção sobre a gestão escolar?
3. A virtualização da escola provocou mudanças no papel dos gestores escolares?

***Muito obrigada por participar desta pesquisa!***

## ANEXO 2 – Parecer Consubstanciado do CEP



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** HIPERBUROCRATIZAÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR: POSSÍVEIS FORMAS DE CONTROLE E ENTRAVE À AUTONOMIA DAS ESCOLAS

**Pesquisador:** VIVIANE PEREZ

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 64711722.6.0000.5231

**Instituição Proponente:** Programa de Pós-graduação em Educação

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 5.820.897

**Apresentação do Projeto:**

Trata-se de projeto de pesquisa apresentado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina e será desenvolvido com financiamento próprio. O projeto propõe um trabalho sobre gestão da educação escolar, tendo em vista a burocracia digital na eficiência da máquina administrativa da Educação. O trabalho pretende analisar as implicações da hiper burocratização na gestão escolar, nas concepções e no exercício da autonomia das escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina, sob a perspectiva de diretores escolares.

A proposta de pesquisa tem como objetivos específicos: identificar os elementos da hiper burocratização da gestão escolar nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina, a partir da perspectiva de diretores escolares em exercício nos últimos quatro anos e que forem reeleitos na seleção deste ano; identificar os efeitos da hiper burocracia na gestão escolar, nas concepções e no exercício da autonomia das escolas municipais de Londrina. Assim, pesquisadora explica que a cultura digital globalizada pede a digitalização das instituições educativas e da sua gestão. O protagonismo das plataformas digitais na educação tende a centralizar a tomada de decisões, tornando-se entrave para o exercício da autonomia das escolas. Todas as áreas da Educação revelam-se passíveis das práticas de modernização e de racionalização baseados na inserção das tecnologias da comunicação e informação. A inserção das plataformas digitais na educação, acompanhadas da promessa de rapidez e eficácia representam o nascimento de uma nova forma de burocracia, a digital.

**Endereço:** LABESC - Sala 14

**Bairro:** Campus Universitário

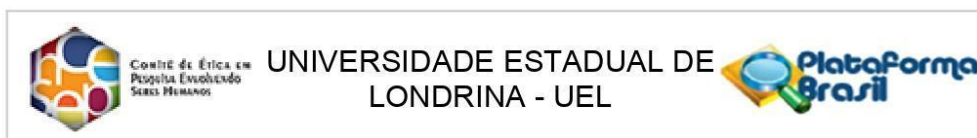
**UF:** PR

**Telefone:** (43)3371-5455

**Município:** LONDRINA

**CEP:** 86.057-970

**E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.820.897

A pesquisa tem base nos fundamentos do Método Materialismo Histórico Dialético e nas principais categorias metodológicas desse método. De natureza qualitativa, utilizará como procedimentos a pesquisa bibliográfica, a análise documental e aplicação de questionário aos diretores escolares que atuam na função, no mínimo, nos últimos quatro anos. Utiliza os estudos de Marx (1998), Engels (2019), Lima (2012), Silva e Carvalho (2014), Araújo e Castro (2011) e outros autores para embasar as discussões propostas.

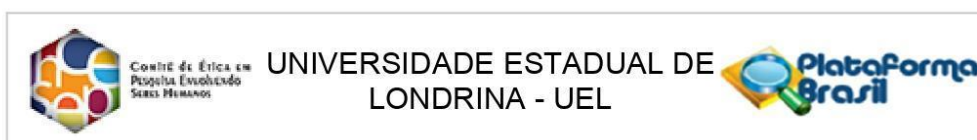
Para coleta de dados, será aplicado questionário que tem como objetivo identificar os elementos da hiper burocracia na gestão escolar e os seus efeitos nas concepções e no exercício da autonomia das escolas municipais de Londrina. Atualmente, são 87 unidades escolares, sendo 74 localizadas na área urbana e 13 na área rural, todas dirigidas por professores efetivos, aprovados em 2017, por meio de processo misto que reuniu critérios técnicos e consulta à comunidade escolar. Neste ano de 2022, ocorre novo processo de escolha de diretores para a Rede Municipal, portanto, em 2023, novos diretores ingressarão na função e, alguns deles serão reeleitos. A pesquisa volta-se aos diretores reeleitos, ou seja, aqueles que têm, no mínimo, quatro anos no exercício da função. A escolha desses diretores que já atuam na função, se deve por se tratar de profissionais que conhecem a engrenagem da administração pública. Optou-se, ainda, pelo uso de questionário Forms Google porque há possibilidade de maior alcance de participantes, estimando-se em torno de 80 diretores.

O formulário será enviado, por meio de e-mail, aos diretores. Esses diretores receberão explicações sobre a pesquisa, em fevereiro, durante a primeira reunião de diretores. A coleta de dados acontecerá mediante parecer favorável do Comitê de Ética em Pesquisa. Entendemos que o questionário se traduz na melhor opção de instrumento para coleta de dados durante esta pesquisa, uma vez que o participante poderá se sentir mais à vontade para manifestar seus apontamentos sobre a organização escolar e sua estrutura burocrática. Esse instrumento de pesquisa, o questionário, deve ser formulado com atenção, priorizando-se a clareza e coerência com o objetivo da pesquisa. A fim de assegurar um instrumento adequado, o questionário foi testado previamente em um grupo de diretores e passou por readequações.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) será disponibilizado na descrição do formulário google e a participação será voluntária mediante aceite do TCLE. A partir do aceite do diretor, as seções se abrem para preenchimento. Em caso de rejeição, não se prossegue. O participante será orientado, para que no início do preenchimento, marque a opção "receber uma cópia do formulário", e assim ele receberá por e-mail.

Espera-se que as informações coletadas contribuam para discussões em torno da função de

<b>Endereço:</b> LABESC - Sala 14	<b>CEP:</b> 86.057-970
<b>Bairro:</b> Campus Universitário	
<b>UF:</b> PR	<b>Município:</b> LONDRINA
<b>Telefone:</b> (43)3371-5455	<b>E-mail:</b> cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.820.897

diretor escolar e ofereça elementos para se pensar o papel atual da escola, fortemente marcada e inserida em uma cultura digital.

**Objetivo da Pesquisa:**

A pesquisadora apresenta somente o Objetivo Primário:

"A pesquisa pretende analisar as implicações da hiperburocratização na gestão escolar, nas concepções e exercício da autonomia das escolas da Rede Municipal de Ensino de Londrina, sob a perspectiva de diretores escolares em exercício nos últimos quatro anos(reeleitos)."

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

De acordo com a pesquisadora, os Riscos e Benefícios são:

"Riscos:

Os riscos são mínimos, caso o participante sinta-se constrangido ou se vier à sua memória experiências, situações vividas que lhe causem sofrimento psíquico durante o preenchimento do questionário, o mesmo poderá desistir de participar da pesquisa.

Benefícios:

A pesquisa contribuirá com as discussões em torno da função de diretor escolar na Rede Municipal de Ensino de Londrina e do papel da escola, numa sociedade inserida em uma cultura digital."

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Trata-se de pesquisa relevante porque aborda a questão da gestão escolar, tema importante no contexto no educacional brasileiro pós pandemia.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

A pesquisadora apresenta os seguintes os documentos:

- Projeto de Pesquisa completo;
- Folha de Rosto devidamente assinada pela coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação;
- Cronograma completo com início dos trabalhos com os participantes a partir fevereiro de 2023;
- Questionário, tanto na Plataforma Brasil, quanto no Projeto de Pesquisa, com teste e perguntas discursivas que será aplicado nos participantes;
- Termo de Sigilo e Confiabilidade assegurando o sigilo dos dados e a responsabilidade da pesquisadora com relação a esses dados obtidos na pesquisa;
- Declaração, assinada pela pesquisadora e pela orientadora, afirmando que ainda não houve a

**Endereço:** LABESC - Sala 14

**Bairro:** Campus Universitário

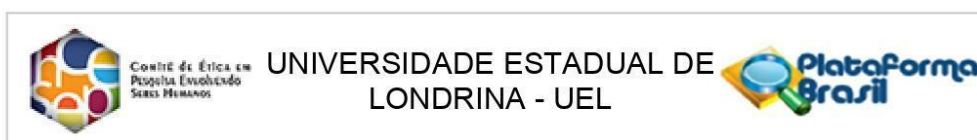
**UF:** PR

**Município:** LONDRINA

**CEP:** 86.057-970

**Telefone:** (43)3371-5455

**E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.820.897

coleta de dados e está só será efetuada depois da aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética;

- Termo de Consentimento, assinado pela secretária de Educação do Município, autorizando a pesquisa nas escolas do Município de Londrina, nos termos das leis municipais;
- TCLE para diretores em forma de convite propondo a participação na pesquisa e afirmando sigilo e armazenamento adequado das informações.

**Recomendações:**

A pesquisadora deve observar a carta circular Orientação para Procedimentos em Pesquisa com Qualquer Etapa em Ambiente Virtual, disponível no site da CONEP, e verificar se todas as exigências da carta circular estão devidamente respeitadas tanto no TCLE, quanto na Plataforma Brasil.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

A pesquisadora solucionou as pendência destacadas anteriormente com relação ao cronograma, à afirmação da responsabilidade sobre os dados obtidos no TCLE, à apresentação do Termo de Sigilo e Confiabilidade e ao esclarecimento quanto ao número de participantes. Todas as solicitações foram atendidas, assim, recomendo a aprovação do projeto de pesquisa apresentado.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Prezado(a) Pesquisador(a),

Este é seu parecer final de aprovação, vinculado ao Comitê de Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina. É sua responsabilidade apresenta-Lo aos órgãos e/ou instituições pertinentes.

Ressaltamos, para início da pesquisa, as seguintes atribuições do pesquisador, conforme Resolução CNS 466/2012 e 510/2016:

A responsabilidade do pesquisador é indelegável e indeclinável e compreende os aspectos éticos e legais, cabendo-lhe:

- conduzir o processo de Consentimento e de Assentimento Livre e Esclarecido;
- apresentar dados solicitados pelo sistema CEP/CONEP a qualquer momento;
- desenvolver o projeto conforme delineado, justificando, quando ocorridas, a sua mudança ou interrupção;
- elaborar e apresentar os relatórios parciais e final;
- manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade,

**Endereço:** LABESC - Sala 14

**Bairro:** Campus Universitário

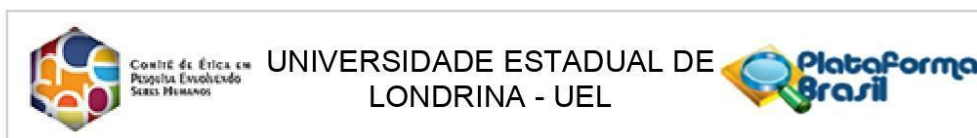
**UF:** PR

**Município:** LONDRINA

**CEP:** 86.057-970

**Telefone:** (43)3371-5455

**E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.820.897

por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa;

- encaminhar os resultados da pesquisa para publicação, com os devidos créditos aos pesquisadores e pessoal técnico integrante do projeto;
- justificar fundamentadamente, perante o sistema CEP/CONEP, interrupção do projeto ou a não publicação dos resultados.

Coordenação CEP/UEL.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2042103.pdf	28/11/2022 21:48:43		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO.pdf	28/11/2022 21:45:44	VIVIANE PEREZ	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.pdf	28/11/2022 21:45:26	VIVIANE PEREZ	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	questionario.pdf	28/11/2022 21:45:13	VIVIANE PEREZ	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TermodeConfidencialidadeeSigilo.pdf	28/11/2022 21:44:53	VIVIANE PEREZ	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	31/10/2022 20:47:23	VIVIANE PEREZ	Aceito
Outros	declaracao.pdf	30/10/2022 21:41:39	VIVIANE PEREZ	Aceito
Declaração de concordância	secretaria.pdf	30/10/2022 20:24:08	VIVIANE PEREZ	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Endereço:** LABESC - Sala 14

**Bairro:** Campus Universitário

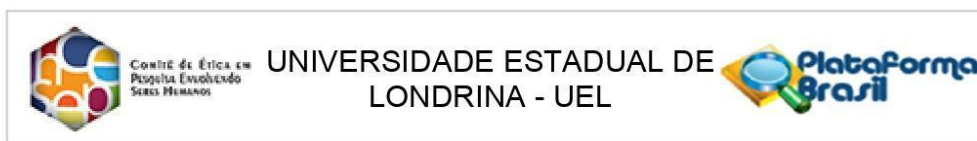
**UF:** PR

**Município:** LONDRINA

**CEP:** 86.057-970

**Telefone:** (43)3371-5455

**E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.820.897

LONDRINA, 16 de Dezembro de 2022

---

**Assinado por:**  
**Adriana Lourenço Soares Russo**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** LABESC - Sala 14  
**Bairro:** Campus Universitário  
**UF:** PR **Município:** LONDRINA  
**Telefone:** (43)3371-5455 **CEP:** 86.057-970  
**E-mail:** cep268@uel.br

## ANEXO 3 – Ofício nº 1723/2022 – GEF/AP/SME

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA  
ESTADO DO PARANÁ  
Secretaria Municipal de Educação

Ofício nº 1723/2022 – GEF/AP/SME

Londrina, 26 de outubro de 2022

Ilmo Sra. Profª Dra. Maria José Ferreira Ruiz  
Universidade Estadual de Londrina**ASSUNTO: Termo de Consentimento**

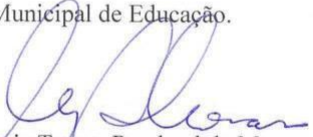
Prezada Senhora,

Informamos que somos favoráveis a realização da pesquisa sobre “Hiperburocratização na gestão escolar: possíveis formas de controle e entrave à autonomia das escolas”, sob a responsabilidade de Viviane Barbosa Perez Aguiar, estudante regular do Curso de Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Londrina.

Informamos que a pesquisa utilizará como procedimentos a pesquisa bibliográfica, análise documental e aplicação de questionários aos diretores escolares reeleitos para o pleito de 2023/2026.

O presente trabalho deve seguir a Resolução 466/2012 do CNS e complementares. Lembramos que esta pesquisa tem fins pedagógicos e as informações obtidas deverão ser utilizadas única e exclusivamente para o desenvolvimento e conclusão deste estudo e ao final da referida pesquisa, solicitamos que os resultados obtidos sejam encaminhados aos cuidados da Gerência de Ensino Fundamental da Secretaria Municipal de Educação.

Atenciosamente,

  
Maria Tereza Paschoal de Moraes**SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Processo SEI nº -19.022.167975/2022-19

Página 1 de 1  
sme/gef/jaad