O *PLANO DAS ORIENTAÇÕES PARA A AÇÃO*: A PRODUÇÃO NORMATIVA-LEGAL PARA A EDUCAÇÃO PAULISTA (2004-2013)

Andréia Nunes Militão[1]
UNESP - Brasil
E-mail: andreianmilitao@terra.com.br

Resumo: Este trabalho debruça-se sobre documentação produzida pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE-SP) durante a última década, objetivando apreender o que coadunam os normativos legais elaborados no período. A abordagem metodológica, de natureza qualitativa, recorre à literatura produzida na área e à pesquisa documental. Depreende-se, que existe um grande volume de normatizações editadas pela SEE-SP, o que nos leva a concluir que a educação é pensada sob um prisma do *plano das orientações para a ação*, portanto, o que *deve ser*, desconsiderando o que a escola *vem sendo* e, sobretudo, a ação dos seus atores, indicando que as decisões ocorrem de forma externa ao âmbito escolar.

Palavras-chave: Política Educacional Paulista; Gestão Educacional; Legislação Educacional.

[1] Pesquisa financiada pela Agência de Fomento FAPESP. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP - Presidente Prudente-SP. Membro do Grupo de Formação de Professores: Políticas Públicas e Espaço Escolar (GPFOPE); Atualmente realiza Estágio Científico Avançado no Instituto de Educação da Universidade do Minho - Portugal, sob supervisão do Prof. Dr. Licínio C. Lima.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho debruça-se sobre os normativos legais produzidos pelo governo estadual durante a última década (2004-2013), objetivando apreender e compreender qual o viés da política educacional desse período. Nossa hipótese é que os sucessivos governos, embora pertencentes a um mesmo partido político, veem colocando em ação, de forma concomitante, um excessivo número de programas e projetos, sem que estes resultem numa efetiva melhoria da educação; ao contrário, comportam mais um caráter de responsabilização.

Ao recorrermos à pesquisa documental não podemos deixar de considerar o cenário de produção dos mesmos, ou seja, entendemos que estes "não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto" (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p.39). Corroborando com essa posição, Guilherme Rego Silva afirma que "não existe informação sem documento e não existe documento sem informação"[2].

Na perspectiva adotada nessa investigação, consideramos que os documentos representam uma visão sobre os fatos/acontecimentos e que não podem prescindir da análise de outras visões e de outros tipos de fontes. No caso específico da pesquisa sobre políticas educacionais, é preciso considerar os documentos formulados na esfera nacional e na esfera estadual, bem como aqueles documentos produzidos localmente. Nesta etapa, estamos nos debruçando mais detidamente sobre a legislação gestada pelo governo paulista no âmbito da SEE-SP.

> O estudo da legislação escolar e da restante produção normativa e regulamentadora, sobretudo sinalizado a partir das grandes reformas, dos momentos de ruptura ou de inovação, quase sempre acompanhando de perto a cronologia de factos políticos e sociais relevantes, parece indispensável não apenas à compreensão histórica, política e sociológica, do processo de construção das instituições e das mudanças socioeducativas, mas também à contextualização e à elucidação de muitas questões do tempo presente (LIMA, 2011, p. 168-169).

A coleta dos documentos ora analisados ocorreu por meio de pesquisa à página eletrônica da SEE-SP, uma vez que estão disponibilizados no ambiente virtual todos os documentos (leis, decretos, resoluções e demais normatizações legais) produzidos pelo governo deste Estado, embora estes se encontrem dispersos e, em

[2] Palestra intitulada "A pesquisa documental", proferida no I Encontro de Outono do Fórum Português de Administração Educacional, promovido pela UTAD em Vila Real, Portugal, no dia 07 de dezembro de 2013.

alguns casos, seja necessário o uso de senhas para acessá-los. Consultamos também banco de dados do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), composto pelas normativas emanadas pela SEE.

Tende-se, de maneira equivocada, a associar a quantidade de normativos legais ao conceito de burocracia. Por isso, é recorrente ouvirmos diversos atores escolares reclamarem da burocracia que impera no ambiente escolar, ressalvando que esta os impedem de melhor realizar o seu trabalho. Entretanto, ao recorrermos a Weber (1974), formulador do conceito de burocracia, passamos a dissociar burocracia de lentidão, de excesso de papéis e normas, de incompetência, dentre outros adjetivos.

No entanto, é preciso entender que este conceito comporta um sentido político e, por isso, no entender de Gandini (2010, p. 2), "uma vez instalada, a burocracia é muito difícil de ser suprimida, porque é também um elo entre os detentores do poder político e os cidadãos, um excelente instrumento de poder para os detentores do seu controle". A autora chama a atenção para a presença de elementos burocráticos no interior das instituições escolares:

> Em instituições organizadas burocraticamente, desenvolvem-se as atividades escolares – o trabalho docente e o aprendizado dos alunos, fato que muitas vezes pode parecer "natural", se desprovido de sua história. As relações ocorrem de cargo a cargo, a autoridade (inclusive a do professor) é inerente ao cargo e não à pessoa que o ocupa. As decisões são tomadas pela cúpula da hierarquia, enquanto que, em nível intermediário, a burocracia se configura como um sistema de ligações. O formalismo marca as relações definidas impessoalmente por regras e leis, assim como as regras de ingresso, a carreira, as obrigações e as sanções. As avaliações também são definidas burocraticamente e a autoridade é delegada de cima para baixo, por meio da hierarquia e esta define um sistema de supervisão e controle (GANDINI, 2010, p. 3).

Segundo Costa (1996, p. 39), "o quadro conceptual e teórico desenvolvido pelo modelo burocrático de organização terá sido, centralmente, um dos mais utilizados (e, eventualmente, também dos mais criticados) na caracterização quer dos sistemas educativos, quer das escolas". O autor supracitado elenca algumas características da imagem burocrática da escola:

> - centralização das decisões nos órgãos de cúpula dos ministérios da educação, traduzida na ausência de autonomia das escolas e no desenvolvimento de cadeias administrativas hierárquicas;
> - regulamentação pormenorizada de todas as actividades a partir de uma rigorosa e compartimentada divisão do trabalho;
> - previsibilidade de funcionamento com base numa planificação minuciosa de organização;
> - formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional dos estabelecimentos de ensino (modelo piramidal);

> - obsessão pelos documentos escritos (duplicação, certificação, *arquivomania*);
> - actuação rotineira (comportamentos estandardizados) com base no cumprimento de normas escritas e estáveis;
> - uniformidade e impessoalidade nas relações humanas;
> - pedagogia uniforme: a mesma organização pedagógica, os mesmos conteúdos disciplinares, as mesmas metodologias para todas as situações;
> - concepção burocrática da função docente.

Guilherme Silva (2006, p. 72), sintetiza em seis tópicos as características da burocracia moderna propostas por Weber. Chama-nos, particularmente, a atenção a vinculação da burocracia ao quantitativo de documentos escritos, aspecto que aparece fortemente no Estado de São Paulo:

> I. As organizações possuem áreas de jurisdição, que são orientadas por regras, sejam elas leis ou regulamentos administrativos.
> II. Os princípios da hierarquia e os canais de apelação estipulam um sistema claramente estabelecido de subordinados e de superiores hierárquicos. Com o pleno desenvolvimento do tipo burocrático de organização, a hierarquia adopta uma organização monocrática.
> III. A gestão da burocracia é baseada em documentos escritos.
> IV. A gestão das burocracias usualmente é especializada e pressupõe e que se foi cuidadosamente treinado para o desempenho dessa tarefa.
> V. Quando a burocracia está plenamente desenvolvida, a actividade burocrática exige a total capacidade de trabalho do funcionário, independentemente do facto de poder ser limitado o número de horas de permanência obrigatória no local de trabalho (*bureau*).
> VI. A gestão segue *regras gerais*, que são mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, as quais se podem aprender. O conhecimento dessas regras representa uma competência técnica que o funcionário possui. Esse conhecimento envolve jurisprudência e gestão administrativa e financeira (Weber, 1978, pp. 956-958).

Para Lima (1998, p. 73):

> O modelo burocrático, quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *preditivo* das acções organizacionais (LIMA, 1998, p. 73).

Na lógica dos modelos formais teríamos uma *escola do tipo jurídico-formal* (Lima, 2008). Essa imagem de escola aparece com grande frequência nas investigações educacionais.

> A Escola toda, jurídica e racionalmente estabelecida a priori face às suas materializações, é porém distinta de todas as escolas. Desde logo porque se trata da escola que deve ser, segundo o legislador, servida pela força das injunções e da imposição jurídico-normativa, geralmente levada a cabo por aparelhos especializados de administração escolar, situados a distintos níveis hierárquicos e em diferentes lugares do ponto de vista territorial. É a Escola (com maiúscula) inscrita na legislação escolar, nos estatutos e regulamentos oficiais, nos normativos produzidos pelas administrações, nos organigramas perfeitamente e metodicamente desenhados, mas não, certamente, cada escola que é e que está sendo em cada contexto e a cada momento concreto,

> habitada por actores sociais e pelas suas respectivas acções (LIMA, 2008, p.85).

Os modelos formais se baseiam na premissa de que a organização é o que está representado no organograma. Têm como características serem burocráticos e conferirem centralidade à estrutura formal. No entanto, a escola apresenta maior complexidade do que aquela prevista nos organogramas, embora o comporte é preciso considerar que seus atores estão *em ação* no interior dessa organização.

Consideramos que a quantidade de normativos emitidos para a educação paulista mais do que assinalar um elemento burocrático, caracteriza uma decisão política, revelando mais descontinuidades e desarticulação em torno da decisões sobre as políticas educacionais.

DESENVOLVIMENTO

O cargo de governador do Estado de São Paulo vem sendo ocupado por um mesmo partido político[3] há cerca de duas décadas, no caso pelo Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB). Entretanto, considerando as diferenças internas dentro desse grupo político, interessa-nos saber se durante a última década a política educacional teve continuidades ou rupturas e qual o teor da mesma.

Conforme Sanfelice (2010, p. 147):

> Embora se convencione dizer que a vida partidária dos políticos brasileiros não se define exatamente por uma forte identidade ideológica deles com os respectivos programas dos partidos aos quais pertencem, no presente caso a afirmação não se aplica vigorosamente. Os últimos governantes do executivo paulista tiveram e, na medida do possível, continuam tendo uma inspiração ideológica razoavelmente comum. Respeitadas as diferenças dos estilos individuais de governo e as ambições pessoais geradoras de atritos, todos eles perseguiram, e José Serra também persegue, políticas públicas alimentadas pela visão neoliberal.

Sanfelice (2010, p. 149), considera que "a reforma educacional paulista ensejada pelo PSDB teve suas mais profundas intervenções no governo de

[3] Respectivamente, ocuparam o cargo de governador do Estado de São Paulo: Mário Covas (1995-1998; 1999-2000, vindo a falecer durante o exercício do mandato); Geraldo Alckmim (2000-2002; 2003-2006); José Serra (2007-2010). Num pequeno interregno Cláudio Lembo, então vice-governador, que assume o cargo em função de Geraldo Alckmim renunciar para concorrer a Presidência da República; Geraldo Alckmim (2011-2014).

Mário Covas, com a Secretária de Educação Tereza Roserlei Neubauer da Silva". Para o autor, uma forte marca do Governo Serra (2007-2010) foi com relação "a criação da função professor coordenador e o fortalecimento do papel do diretor da escola na liderança do processo de implantação do modelo de gestão".

> Então, o que temos no momento em pauta na política educacional paulista é o projeto "São Paulo Faz Escola" baseado na "Nova Agenda da Educação Pública do Estado de São Paulo" que se constitui daqueles itens listados anteriormente como ações para uma escola melhor. Um dos itens refere-se à divulgação das propostas curriculares e expectativas de aprendizagem para todas as séries e disciplinas do Ensino Fundamental e Médio. De fato, gradativamente vem se materializando a nova proposta curricular na rede estadual (SANFELICE, 2010, p. 150).

Entre estas medidas destacamos o processo de municipalização que possibilitou uma descentralização administrava das ações ao passo que a criação do sistema de Avaliação do Rendimento da Educação do Estado de São Paulo (SARESP), representou um significativo processo de centralização, impondo padrões de aprendizagem e um currículo oficial para todas as escolas. Temos, portanto um discurso que favorece a autonomia da escola e uma prática de contínuo monitoramento e controle do funcionamento do sistema e da aprendizagem dos alunos, consequentemente também do trabalho dos profissionais das escolas.

A ênfase desse processo se materializou na padronização do currículo, que conta com material específico distribuído aos professores e alunos, constando de orientações didáticas e atividades a serem desenvolvidas, ao longo do ano e divididas por bimestre.

> No mais, a política educacional do Estado de São Paulo vem se caracterizando por empreendimentos pontuais, nem sempre duradouros, de efeitos midiáticos e de duvidosos resultados qualitativos. Os profissionais da educação da rede pública que trabalham hoje com contratos precários, os baixos salários quando comparados nacionalmente e a ausência de um Plano Estadual de Educação são questões essenciais, não solucionadas pelos últimos governos, que comprometem profundamente o trabalho docente, a aprendizagem do aluno e o papel de um Estado educador (SANFELICE, 2010, p. 153).

Garcia caracteriza como "projetismo" a prática da "utilização intensiva de propaganda e do marketing [que] provoca o deslocamento do eixo da política educativa para ações e programas que possam trazer visibilidade imediata".

Nesse sentido, é difícil, numa primeira análise, captar o sentido dos projetos e programas que se multiplicam em quantidade e variedade. O autor continua, caracterizando a "gestão educacional pelas interrupções e não pela cumulatividade. A continuidade se dá por descontinuidade e interrupções" (GARCIA, 2009, p. 115).

Nesse contexto, é prática recorrente a cada sucessão do cargo de governador a publicização de seus atos administrativos, mais como marca do governo do que propriamente como um conjunto de ações articuladas sob uma mesma fundamentação. Com um forte apelo midiático, a política educacional paulista vem priorizando temas como avaliação de aprendizagem e a política de formação dos professores e gestores.

Recentemente, o atual governador Geraldo Alckmim lançou um novo programa que tem como objetivo colocar a rede estadual "entre as melhores do mundo" até 2030. Na prática, porém, esse projeto contém poucas inovações, uma vez que apenas agrega ações que já estão em curso e as coloca sob nova denominação. No nosso entendimento, as únicas inovações significativas foram a implantação de escolas de tempo integral que começaram com 16 escolas e atingem atualmente aproximadamente 3% do total da rede composta por cerca de 5500 escolas. Em paralelo, estabeleceu-se a denominação de *escolas prioritárias*, reunindo sob esta nomenclatura aquelas que apresentam baixo rendimento nas avaliações externas, abrangendo pouco mais de 1200 escolas. Contudo, essas ações não estão articuladas entre si.

Denota-se que "o uso do marketing como forma de convencer desloca o eixo do debate do mérito intrínseco das proposições para a melhor técnica de convencimento do grande público" (GARCIA, 2009, p. 115). Assim, não têm sido incomuns a publicização das medidas adotadas pelo atual governo. Essa postura revela, como observado pelo autor, a preocupação por parte do atual governo paulista de "incutir no grande público a convicção que essas providências são responsáveis pela melhoria da qualidade de ensino".

Intencionando captar a política estadual durante a última década, realizamos um levantamento documental de todas as normativas emanadas pela SEE-SP e seus órgãos auxiliares, abrangendo leis complementares, leis ordinárias, portarias, resoluções, decretos, instruções e comunicados, entre os anos de 2004 e 2013.

Para a análise da documentação, assumiremos o conceito de *plano das orientações para a ação organizacional* proposto por Lima (1998). Na perspectiva do autor, esta dimensão analítica confere destaque as estruturas formais e informais. Assim, "As estruturas formais são simultaneamente veiculadas por, e veiculadoras de, as orientações normativas produzidas pela administração central. De um ponto de vista oficial só elas existem, e de igual modo em todas as escolas" (LIMA, 1998, p. 164).

Para o autor, tem sido recorrente nos estudos sobre a escola a redução da análise apenas a essa dimensão:

> A carência de estudos organizacionais e sociológicos da escola como organização, a falta de conhecimento dos modos de organização não exclusivamente formal e a própria tradição centralista-burocrática transformada em convicção e em teoria explicativa sem exame teórico e empírico, justificarão provavelmente uma fixação no plano das orientações e a redução deste à dimensão jurídica e formal (LIMA, 1998, p. 160).

Cabe ressaltar que embora neste texto estejamos privilegiando a análise da política educacional e da sua gestão a partir do *plano das orientações para a ação*, não estamos descartando a importância de se analisá-la também a partir do *plano da ação organizacional*, dimensão que será desenvolvida num próximo trabalho.

> Uma análise organizacional da escola exclusivamente centrada nestas estruturas configurará um tipo específico de focalização que designaremos por focalização normativa, mais dependente do estudo do que *deve ser* (do ponto de vista da administração central), do que propriamente daquilo que os actores possam entender que *deve ser* e, ainda, daquilo *que é*. É, portanto, uma análise típica dos estudos que elegem o modelo burocrático (racional-legal) como ponto de partida teórico e que, no plano da acção organizacional, procuram identificar os desempenhos em conformidade, ou os eventuais *desvios* e *disfunções* (LIMA, 1998, p. 165).

Isso não significa que a dimensão das orientações para a ação tem menor importância, uma vez que ela representa a face oficial da organização, portanto, deve ser conhecida e estudada, porém não pode ser tomada como a única face.

> Constituem um quadro construído e fixado em torno dos objectivos oficiais *da* organização (*para* a organização), são atribuidoras de significado normativo à acção organizacional, instituem uma hierarquia formal e distribuem atribuições e competências. Em termos de procura de racionalidade estamos perante o modelo racional-legal, isto é, um modelo que toma por referência a racionalidade (*a priori*) do sistema, do ponto de vista da sua administração centralizada. As regras formais obrigam a um *desempenho* em conformidade, tendo como bases predominantes de legitimação a normatividade, o cumprimento da lei e dos regulamentos, passível de controlo e de fiscalização (LIMA, 1998, p. 165).

O Estado de São Paulo embora faça parte de um sistema federativo, tem autonomia para produzir sua própria legislação educacional, pois no Brasil temos

um sistema descentralizado de administração educacional. Assim, toda a produção normativa e regulamentadora educacional paulista são publicadas pelo Diário Oficial do Estado de São Paulo (DO). Para dimensionarmos as possíveis mudanças educacionais do sistema estadual paulista torna-se necessário recorrermos a "[...] textos políticos e programáticos, propostas e documentos preparatórios, textos jurídicos e normativos, textos reguladores produzidos em diversas instâncias na sequência da aprovação dos *grandes textos*, textos que registam decisões e acções empreendidas localmente e institucionalmente […]" (LIMA, 2011, p. 166).

A partir da análise da legislação produzida na última década foi possível visualizarmos a ocorrência de modificações do tipo jurídico-normativo, produzidas por decisores políticos que estão fora do ambiente escolar. Tais mudanças têm sempre como característica a tentativa de uniformização das organizações escolares. Portanto, trata-se de "[...] textos que comportam orientações para a acção, regras formais-legais que projectam e antecipam, no plano discursivo, certos cursos de acção, soluções estruturais e morfológicas, de alcance universal, servidas pela força da imposição normativa e hierárquica (LIMA, 2011, p. 166).

Não se constitui em característica da educação pública paulista a normatização por meio de *grandes textos*, ao contrário, tem sido marcada por um conjunto volumoso e fragmentado de normativos legais. Portanto, por "[...] *pequenos textos* e ofícios que redizem e desdizem, que ora alcançam visibilidade semelhante ou superior face às suas matrizes, ora são remetidos para a penumbra [...]" (LIMA, 2011, p. 169). A interferência de outras secretarias estaduais na produção legislativa é outro elemento que a caracteriza, sobretudo, da Secretaria de Administração Pública e de Saúde.

A excessiva produção normativa-legal indicia a predominância por parte daqueles que a formulam de se considerar a escola mais como espaço de reprodução das decisões políticas do que espaço de produção e reconstrução desses normativos, dessa maneira, entende os atores como seres passivos.

No nosso entendimento, o quantitativo de textos regulamentadores e o seu teor revelam mais do que uma possível fragilidade educacional, mas uma opção política que confere maior importância a decisões periféricas a decisões políticas de grande impacto.

> A produção de uma regra, qualquer que seja o seu estatuto e a instância que a produziu, não garante obrigatoriamente, e automaticamente, a sua reprodução por parte de quem age e toma decisões, mesmo no caso das acções subsequentes, e não sincrónicas, empreendidas pelos seus produtores originários (LIMA, 2011, p. 174).

O Quadro 1 permite-nos visualizar a quantidade de normativos publicados acerca da educação paulista produzidos na última década:

Quadro 1 – Normatizações Educacionais (Estado de São Paulo, 2004-2013)

Tipo de legislação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013[4]
Resoluções da SE (Secretaria de Educação)	27	27	35	40	70	76	70	83	64	51
Resoluções Conjuntas (com outras secretarias estaduais)	-	-	-	-	-	-	-	-	05	01
Resoluções Diversas	14	17	43	31	36	36	14	30	16	09
Projeto de Lei Complementar	10	18	15	16	16	15	12	08	07	06
Projeto de Lei	80	57	42	47	27	09	01	05	31	04
Portarias DRHU	04	06	06	05	05	06	13	07	02	03
Portarias Diversas	19	17	16	10	10	19	09	16	41	13
Parecer	05	05	01	06	01	04	03	03	-	01
Lei Complementar	08	04	07	13	12	06	05	04	05	02
Lei	07	21	21	15	17	08	03	09	08	03
Instrução Diversa	08	02	06	09	25	18	10	17	02	04
Instrução Conjunta CGRH-CGEB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
Instrução CGRH[5]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
Concursos	30	27	28	26	31	21	57	27	29	03
Comunicados	12	08	-	03	08	04	-	01	02	04
Comunicados do DPME[6]	-	-	-	-	-	-	-	04	04	08
Comunicados Diversos	13	22	57	78	149	92	65	47	94	23
Decretos	48	27	29	51	43	44	40	26	32	14
Comunicado DRHU	14	12	20	18	25	21	17	12	04	-
Total	299	270	326	368	475	379	319	299	346	151

Fonte: elaborado pela autora, 2014.

[4] Os dados do ano de 2013 são parciais, portanto, referentes ao primeiro semestre.

[5] O Centro Geral de Recursos Humanos (CGRH) substituiu o Departamento de Recursos Humanos (DRHU) em reformulação administrativa da SEE implantada em 2013.

[6] O Departamento de Perícias Médicas (DPME) foi criado a partir do desmembramento do DRHU, para cuidar especificamente das questões relativas ao atendimento médico de professores afastados ou ingressantes.

Numa primeira análise, que não se atém ao conteúdo das normativas, mostra números, de certa forma, surpreendentes. Dessa forma, podemos inferir a dificuldade dos diretores escolares ou demais dirigentes dos níveis intermediários da hierárquia educacional em acompanhar tamanha profusão de documentos que, em princípio, organizam e determinam a forma de funcionamento das escolas e do sistema de ensino como um todo.

A partir da totalidade dos documentos temos uma média de um por dia em vários anos. Considerando que temos 200 dias letivos ou cerca de 250 dias úteis durante o ano, chegamos a uma marca mais impressionante em 2008 com 475 novas determinações, perfazendo praticamente duas a cada dia de trabalho das escolas.

Levando em consideração que resoluções, decretos e pareceres são de menor importância no ordenamento jurídico e que as leis são mais estruturantes, temos ainda um número significativo. Enquanto no ano de 2010 teve-se um número menor de aprovação de novas leis, representando menos de 10 novas leis ao ano (08 no total), durante os anos de 2006, 2007 e 2008, observamos mais de 28 novas leis, ou seja, uma média de mais de duas novas leis a cada mês.

O modelo de análise proposto por Bush nos ajuda analisar e compreender a política educacional durante a última década. Integra o referido modelo as seguintes dimensões: formal, democrática, política, subjectiva e ambígua. Mais recentemente Bush incorporou a perspectiva cultural ao seu modelo inicial. Para o autor, "a gestão educacional é um campo de estudo e prática preocupado com a operação da organização educacional" (Bush, 2006, p. 1) [7].

Aspecto que nos leva a adotar o modelo proposto por Bush é que este autor confere "centralidade da gestão educacional, preocupado com o propósito (objetivo) ou propósitos (ou objetivos) da educação. Estes fins ou objetivos fornecem um crucial senso de direção para sustentar a gestão das instituições educacionais" (BUSH, 2006, p.1). O autor também chama a atenção para o fato de que:

> O processo de decidir os objetivos da organização está no coração da gestão educacional. Em alguns contextos os objetivos são definidos pelo diretor (ou dirigente), frequentemente trabalhando com colegas mais velhos e talvez um pequeno grupo de interessados leigos. Em algumas escolas contudo o estabelecimento de metas é uma atividade corporativa empreendida por órgãos formais ou grupos informais (BUSH, 2006, p. 1).

[7] Tradução livre.

Cabe destacar que na maioria das vezes, quer seja em sistemas educacionais centralizados quer seja em sistemas descentralizados, a formulação dos objetivos e normas acontece de maneira externa à escola. Para o autor supracitado, "os objetivos da escola são fortemente influenciados por pressões do ambiente externo", relegando à escola a tarefa de executá-los (BUSH, 2006, p. 1).

Rompendo com uma visão de passividade dos atores escolares, Bush (2006, p. 1) questiona: "em que os gestores escolares são capazes de modificar a política do governo e desenvolver abordagens alternativas com base em valores e visão de nível escolar. Será que eles têm que seguir o *script*, ou podem improvisar?".

Destacamos que em uma análise inicial observamos que, a escola não tem estrutura administrativa suficiente para acompanhar a profusão de novas regulamentações, em que pese terem conhecimento das mesmas. Parece ser imprescindível a busca de dados empíricos para compreendermos como a organização escolar recebe e ressignifica essas determinações da administração estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na trilha de Lima (1998, 2002, 2011, 2011B), entendemos que as análises sobre as instituições escolares tenderam a privilegiar mais os aspectos normativos, ou seja, preocuparam-se mais com o que estava prescrito para ocorrer no interior dessas organizações, obliterando o que a escola estava sendo. As teorias administrativas sempre dizem "como deve ser", ou seja, se enredam em uma perspectiva normativista.

A partir da análise dos documentos depreende-se que embora esteja em curso um processo de desmaterialização da documentação educacional, esta tem se avolumado, o que tem provocado um mal estar, pois a sensação é a de que não se consegue realizar tudo o que vem sendo emanado.

A excessiva normatização retira a responsabilidade dos governantes, proponentes das mesmas, pois coloca para a sociedade que estão pensando a educação e que estão tomando medidas para a sua melhoria. Na maior parte das vezes responsabilizando os gestores escolares e professores pelas mazelas da educação. Concordamos, portanto, com Estevão (2002, p. 85) ao afirmar que "a sacralização do

lócus da gestão que induz reverencia e legitima deve, portanto, ser objeto de uma desconstrução analítica, a fim de impedir visões ingenuamente redentoras das organizações e expor, pelo contrário, as suas potencialidades emancipadoras".

Nesse sentido, concordamos com Lima (2011b, p.78) que aponta para a incoerência de um discurso de modernidade administrativa que prega uma superação da burocratização, estigmatizada como característica de ineficiência da administração pública, ao passo que vários observadores tem

> [...] chamado a atenção para a carga ideológica da crítica pretensamente pós-burocrática, não só pela celebração mais o menos épica das virtudes da gestão privada empresarial... mas especialmente pela sua incapacidade de dar conta de vários elementos que melhor parecem ser interpretados à luz da radicalização de certas dimensões da burocracia weberiana, e não da sua superação, que aqui designo de hiperburocracia.

Concluímos que existem vários indícios apontados neste artigo que corroboram para uma análise da rede estadual paulista em aproximação com realidades destacadas, sobretudo, por autores portugueses para diferentes localidades. O aprofundamento da análise destas 'pistas' faz parte das fases posteriores da pesquisa, quando pretendemos analisar não apenas o que a escola 'deveria ser' de acordo com as normativas elaboradas centralmente, mas o que ela 'está sendo' em sua reelaboração e reinterpretação dessas ordens centrais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSH, T. **Theories of Educational Management**. Version 1.1: Sep. 15, 2006. Disponível em http://cnx.org/content/m13867/1.1/

COSTA, J. A. **Imagens organizacionais da escola.** Lisboa: Edições ASA, 1996.

ESTEVÃO, C. A. V. Gestão educacional e formação. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (orgs.). **Políticas e gestão da educação:** dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

GANDINI, R.P.C. Burocracia. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO:** trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

GARCIA, W. Tecnocratas, educadores e os dilemas da gestão. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S.(org.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LIMA, L. C. A **Escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da escola secundária em Portugal. (1974-1988)**. 2ª. Ed. Braga: Instituto de Educação e Psicologia – Centro de Estudos em Educação e Psicologia. Universidade do Minho, 1998.

LIMA, L. C. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (orgs.). **Políticas e gestão da educação:** dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

LIMA, L. C. **Administração Escolar: estudos.** Porto, Portugal: Porto Editora, 2011.

LIMA, L. C. Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In: ALVES, M. P.; KETELE, J. M. de. **Do Currículo à Avaliação, da Avaliação ao Currículo**. Porto: Porto Editora, 2011b.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

SILVA, G. R. da. **Modelos de formação em administração educacional. Um estudo centrado na realidade portuguesa.** Braga: Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, 2006.

WEBER, M. **Ensaios de Sociologia.** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.