

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

MARILDA DE OLIVEIRA COSTA

**CONCEPÇÕES DE GESTÃO NOS PROGRAMAS DO INSTITUTO AYRTON
SENNA NO CONTEXTO DE ALTERAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E DA
SOCIEDADE CIVIL**

Porto Alegre

2011

CIP - Catalogação na Publicação

Costa, Marilda de Oliveira

Concepções de gestão nos programas do Instituto Ayrton Senna no contexto de alterações no papel do Estado e da sociedade civil / Marilda de Oliveira Costa. -- 2011.

346 f.

Orientadora: Vera Maria Vidal Peroni.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

1. Estado . 2. Políticas. 3. Gestão da educação. 4. Educação. I. Peroni, Vera Maria Vidal, orient. II. Título.

Marilda de Oliveira Costa

**CONCEPÇÕES DE GESTÃO NOS PROGRAMAS DO INSTITUTO AYRTON
SENNA NO CONTEXTO DE ALTERAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E DA
SOCIEDADE CIVIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para o título de Doutora em Educação.

Orientadora:
Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2011

Marilda de Oliveira Costa

**CONCEPÇÕES DE GESTÃO NOS PROGRAMAS DO INSTITUTO AYRTON
SENNÁ NO CONTEXTO DE ALTERAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E DA
SOCIEDADE CIVIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Faculdade de Educação da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como
requisito para o título de Doutora em Educação.

Aprovado em 23 set. 2011.

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – Orientadora

Profa. Dra. Marlene Ribeiro – UFRGS

Profa. Dra. Flavia Obino Corrêa Werle – UNISINOS

Profa. Dra. Teise de Oliveira Guaranha Garcia - USP (Ribeirão Preto)

Profa. Dra. Theresa Adrião – UNICAMP

AGRADECIMENTOS

Aos gestores, ex-gestores e técnicos da Secretaria Municipal de Educação, sujeitos desta pesquisa, que foram pacientes, gentis e atenciosos, não medindo esforços em esclarecer dúvidas, disponibilizar documentos e fornecer informações, sem as quais esta pesquisa não seria possível.

Aos gestores e professores da escola urbana e das escolas localizadas em área de fronteira Brasil-Bolívia, que abriram as portas das escolas e possibilitaram a coleta de dados, fornecendo documentos e disponibilizando-se para entrevistas.

Às colegas de trabalho no curso de Pedagogia, em especial, à Ana Lúcia Artioli, Beleni Salete Grando e Heloisa Salles Gentil, que se mostraram solidárias, assumindo aulas na minha ausência em viagens para esta qualificação.

Ao grupo de pesquisa local do IAS, Fernanda, Heloisa, Juarez e Karine pelas oportunidades de interlocução e pelo socorro à formatação deste texto, além da companhia às visitas nas escolas da fronteira.

Ao meu cunhado Edson Félix da Silva, pela formatação deste texto.

Ao grupo nacional da pesquisa do IAS, pelo acolhimento a uma “estranha” e pelas possibilidades de diálogo e muitas aprendizagens.

Aos colegas de orientação, pelas oportunidades de discussão sobre a temática, em especial, à Lúcia Camini e Lúcia Hugo, pela amizade e pela hospedagem em Porto Alegre.

À Professora Vera Peroni, pelas sugestões e críticas sérias e pelas orientações sempre competentes, baseadas no princípio da autonomia intelectual de cada orientando.

Aos membros da banca, Professoras Flávia O. Werle, Marlene Ribeiro, Teise de Oliveira Guaranha Garcia e Theresa Adrião, pela avaliação desta tese.

À minha família e amigos, por compartilharem minhas angústias e esperanças.

A todos (as) que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho com palavras de incentivo, solidariedade e companheirismo.

A vocês, o meu agradecimento.

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as concepções de gestão nos Programas do Instituto Ayrton Senna (IAS), identificando os conceitos fundamentais de sustentação da proposta de gestão desse Instituto e as possibilidades de sua materialização na educação pública municipal de Cáceres-MT. A abordagem de pesquisa adotada foi qualitativa, por meio de análise documental e entrevistas semi-estruturadas a ex-gestores, gestores e técnicos da Secretaria Municipal de Educação, gestores escolares, professores, representantes sindicais e membros dos Conselhos Escolares de quatro escolas da rede pública municipal de Cáceres-MT, entre os anos de 2000 e 2010. Os dados mostram que os conceitos que fundamentam os Programas do IAS estão presentes nas Teorias das Organizações, como: Behaviorismo, Burocracia, Abordagem Sistêmica, Gerência da Qualidade Total, Administração na Era Digital e Nova Gerência Pública. A Gestão Democrática da educação foi abordada porque alguns conceitos dessa categoria de gestão também aparecem nos materiais instrucionais do IAS. No entanto, a pesquisa mostra que conceitos como participação, autonomia e eleições para provimento do cargo de diretor foram ressignificados, esvaziados de conteúdo progressista. A materialização das concepções de gestão dos Programas do IAS na educação foi analisada por meio das ações da Secretaria Municipal de Educação e de quatro escolas da rede pública municipal: uma localizada na periferia urbana e as demais compondo um Núcleo no campo, localizadas em área de fronteira Brasil-Bolívia. Pode-se constatar que as concepções de gestão foram materializadas por meio das seguintes ações: assinatura de convênios entre a Prefeitura Municipal e o IAS por uma década, os quais determinam obrigações ao Município; mudança legislativa adequando à educação municipal às orientações do Instituto; implantação de sistema informatizado (SIASI) para inserção e análise de dados da educação pública municipal; controle da educação por meio de avaliações externas e de sistemática de acompanhamento diário, mensal, no bimestre, durante o trimestre, no decorrer do semestre e anualmente; seleção de diretores com base na competência técnica e assinatura de Termo de Compromisso pelo diretor, responsabilizando-o pelo cumprimento de metas e pelos resultados da educação. Por mais que o potencial transformador da escola esteja latente, neste momento de reorganização do capitalismo mundial, de mudanças no papel do Estado e da sociedade civil, a educação escolar encontra-se vulnerável às investidas do mercado, como se pode constatar com os Programas analisados. O paradigma de gestão proveniente da materialização desses Programas parece encaminhar para um modelo gerencial-burocrático-tecnológico.

Palavras-chave: Estado. Terceiro setor. Teorias das organizações. Instituto Ayrton Senna.

COSTA, Marilda de Oliveira. **Concepções de Gestão nos Programas do Instituto Ayrton Senna no Contexto de Alterações no Papel do Estado e da Sociedade Civil.** – Porto Alegre, 2011. 351 f. + Anexos. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2011.

ABSTRACT

This research aims at analyzing management conceptions found in the Programs of the Ayrton Senna Institute (IAS), identifying the fundamental concepts that support the management proposal of this Institute and the possibilities of its materialization in the local public education in Caceres-MT, Brazil. The research approach adopted is qualitative, with the use of documental analysis and semi-structured interviews with former managers, managers and technicians from the City Department of Education, school managers, teachers, union representatives and members of the School Boards of four schools belonging to Caceres public school network between 2000 and 2010. Data have shown that the concepts founding the IAS Programs are present in the Theories of Organization, such as Behaviorism, Bureaucracy, Systemic Approach, Total Quality Management, Management in the Digital Era and New Public Management. The Democratic Educational Management has been approached because some concepts of this management category also appear in the instructional materials of IAS. However, the research has shown that concepts such as participation, autonomy and elections for the director position have been both re-signified and emptied of progressive content. The materialization of management conceptions of the IAS Programs in education has been analyzed regarding the actions of both the City Department of Education and four schools belonging to the local public school network: one located in the city outskirts and the others composing a Nucleus in the countryside, located along the border between Brazil and Bolivia. It has been possible to notice that the management conceptions have been materialized through the following actions: deals between the City Hall and IAS determining the city obligations over a decade; law changes adapting the local education to the Institute guidelines; implantation of an information system (SIASI) for insertion and analysis of data about the local public education; education control by means of both external evaluations and a follow-up system that works daily, monthly, bimonthly, along two-month periods, over the semester and annually; selection of directors according to technical competence, and signing of a Commitment Form by the director, making him accountable for the attainment of educational goals and results. No matter how latent the transforming potential of school is at this moment of reorganization of the world capitalism and changes in the role of both the State and the civil society, school education is vulnerable to the market actions, as one can notice in the Programs analyzed. The management paradigm deriving from these Programs seems to lead to a managerial-bureaucratic-technological model.

Keywords: State. 2. Third Sector. Theories of Organization. Ayrton Senna Institute.

COSTA, Marilda de Oliveira. **Concepções de Gestão nos Programas do Instituto Ayrton Senna no Contexto de Alterações no Papel do Estado e da Sociedade Civil.** – Porto Alegre, 2011. 351 f. + Anexos. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2011.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Estrutura Para Funcionamento do Programa Escola Campeã.....	89
Figura 2 – Esquema de Como Deveria ser o Funcionamento de uma Gestão Eficiente	93
Figura 3 – Esquema Elaborado dos Materiais do IAS Sobre o Gestão Nota 10	103
Figura 4 – Desenho “O Abraço”	105
Figura 5 – Esquema das Características da Burocracia Formulada por Weber.....	125
Figura 6 – Esquema Básico da Idéia de Teoria do “Feedback”: retroalimentação	133
Figura 7 – Estrutura de Sistema Aberto	135
Figura 8 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – 2000	226
Figura 9 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação – 2008	247
Figura 10 – Organograma do Tempo de Mandato Para os Representantes de Cada Segmento no Conselho Municipal de Educação	254

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Habilitação de Professores: 2000-2010	258
Tabela 2 – Remuneração dos Docentes do Sistema Municipal de Educação: 2000-2010.....	260

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo de New Public Management (NPM)	60
Quadro 2 – Indicadores de Gestão do PEC: 2001-2004.....	76
Quadro 3 – Indicadores de Sucesso e de Metas.....	98
Quadro 4 – Situação da Distorção Idade/Série no ano de 2005	232
Quadro 5 – Atendimento da Distorção Idade/Série no Período de 2005-2008	233
Quadro 6 – Distorção Idade/Série do Sistema Municipal de Ensino de Cáceres-MT: 2000-2010	234
Quadro 7 – Indicadores de gestão do Programa Escola Campeã para elaboração do plano de carreira.....	257
Quadro 8 – Indicadores de gestão escolar instituídos pelo IAS	272

LISTA DE SIGLAS

ABONG– Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APMs – Associações de Pais e Mestres
ARPEP – Associação das Amigas da Fronteira
BA– Bahia
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAIC – Centro de Atenção Integral à Criança
CBA – Ciclo Básico de Aprendizagem
CBAC – Ciclo Básico de Aprendizagem Continuada
CBAI – Ciclo Básico de Aprendizagem Inicial
CD – Conselho Deliberativo
CEE – Comunidade Econômica Européia
CEE – Conselho Estadual de Educação
CEFAPRO – Centro de Formação do Professor
CETEB – Centro de Ensino Tecnológico de Brasília
CF – Conselho Fiscal
CME – Conselho Municipal de Educação
CNEC – Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
CQT – Controle da Qualidade Total
CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão
DREC – Delegacia Regional de Educação
EF– Ensino Fundamental
EJA– Educação de Jovens e Adultos
EUA – Estados Unidos
FASE – Fundação de Atendimento Sócio-Educativo
FG – Função Gratificada
FJP – Fundação João Pinheiro
FLEM – Fundação Luís Eduardo Magalhães
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GEFRON – Grupo Especial de Segurança de Fronteira
GN10 – Gestão Nota 10
GQT – Gerência da Qualidade Total
IAS – Instituto Ayrton Senna
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFMT – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Mato Grosso
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDEA – Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISOS – International Organization for Standardization
JUSE – Union of Japanese Scientist and Engeners
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIDE – Líderes Empresariais/Educação
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT – Mato Grosso
NBT – Norte Brasil Telecom
NPM – New Public Management (Nova Gerência Pública)
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONG's – Organizações Não-Governamentais
OS – Organizações Sociais
PAF – Programa de Autonomia Financeira
PAT – Plano Anual de Trabalho
PCCS – Plano de Cargo Carreira e Salários
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRE – Plano Diretor de Reforma do Estado
PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Programa Escola Campeã

PFL – Partido da Frente Liberal

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Popular

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPGEDU/UFRGS – Políticas e Gestão de Processos Educacionais

PPGEDU/UFRGS – Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PPP – Projeto Político-Pedagógico

PR – Partido da República

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido da Social Democracia Cristã

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

REME – Rede Municipal de Educação

RS – Rio Grande do Sul

Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEDUC – Secretaria de Estado de Educação

SEE – Sistema Estadual de Ensino

SEE – Sistema Estadual de Ensino

SE – Secretarias de Educação

SIASI – Sistema Gerencial de Informações Educacionais

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TGS – Teoria Geral dos Sistemas

TI – Tecnologia da Informação

TQC – Total Quality Control

UEs – Unidades Escolares

UNEMAT – Universidade do Estado de Mato Grosso

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNESP/RC – Universidade Estadual Paulista de Rio Claro

URSS – União Soviética

USSRA – Estados Unidos Socialistas da República da América

VHS – Vídeo Home System (Sistema de Vídeo Caseiro)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 O APORTE TEÓRICO-METODOLÓGICO E CONCEITUAL COMO BASE DE SUSTENTAÇÃO DA PESQUISA- CONCEPÇÕES DE GESTÃO NOS PROGRAMAS DO IAS NO CONTEXTO DE ALTERAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL	23
2.1 BASES METODOLÓGICAS DA PESQUISA	23
2.2 REFORMA E RECONSTRUÇÃO DO ESTADO EM TEMPOS DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA	44
2.3 A NOVA GERÊNCIA PÚBLICA	59
2.4 O TERCEIRO SETOR: uma alternativa ao papel do estado.....	65
3 O INSTITUTO AYRTON SENA: história e educação	70
3.1 PROGRAMAS ESCOLA CAMPEÃ E GESTÃO NOTA 10: conceitos fundamentais, organização e funcionamento	75
3.2 O PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ	75
3.3 CONCEITOS QUE FUNDAMENTAM A PROPOSTA DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ – PEC	82
3.4 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ.....	88
3.5 CONTEXTUALIZANDO OS PROGRAMAS QUE INTEGRAM A REDE VENCER . 94	
3.6 O PROGRAMA GESTÃO NOTA 10.....	97
3.7 CONCEITOS QUE FUNDAMENTAM A PROPOSTA DO PROGRAMA GESTÃO NOTA 10.....	98
3.8 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA GESTÃO NOTA 10.....	100
4 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DOS PROGRAMAS DE GESTÃO EDUCACIONAL DO IAS	108
4.1 BASES EPISTEMOLÓGICAS DAS TEORIAS DAS ORGANIZAÇÕES: Behaviorismo, Burocracia, Abordagem Sistêmica, Gerência da Qualidade Total, Administração na Era Digital	110
4.1.1 Aspectos do Enfoque Behaviorista da Organização	112
4.1.2 Aspectos da Burocracia na Organização	120
4.1.3 Aspectos da Abordagem Sistêmica da Organização	127
4.1.4 Gerência da Qualidade Total das Organizações	136

4.1.5 Aspectos da era Digital da Administração: cibernética, tecnologia da informação e redes	147
5 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO	155
5.1 ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES	166
5.2 CONSELHOS ESCOLARES	171
6 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO INSTITUTO AYRTON SENNA – ESCOLA CAMPEÃ E GESTÃO NOTA 10	179
6.1 O SISTEMA AYRTON SENNA DE INFORMAÇÃO (SIASI) NO CONTEXTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO: aproximação com a gestão da educação .	182
6.2 O PLANEJAMENTO NOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO IAS E OS CONCEITOS DE RETROALIMENTAÇÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	189
6.3 PARTICIPAÇÃO NOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO IAS	194
6.4 AUTONOMIA NOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO IAS	199
6.5 FORMAS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR, LIDERANÇA, GERÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO NOS PROGRAMAS DO IAS	204
6.6 COLEGIADO E/OU CONSELHO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DO IAS	207
6.7 TRABALHO VOLUNTÁRIO E PARCERIA EM FOCO NOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO IAS	211
7 A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE GESTÃO EDUCACIONAL DO IAS COM A PARCERIA ENTRE O MUNICÍPIO DE CÁCERES-MT E O INSTITUTO AYRTON SENNA – IAS	218
7.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CÁCERES	218
7.2 CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL EM CÁCERES NO ANO 2000 ...	224
7.3 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CÁCERES: 2000	228
7.4 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E REGULAÇÃO DA PARCERIA NO MUNICÍPIO DE CÁCERES	230
7.4.1 Alterações na Gestão e Termos de Convênios	235
7.5 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CÁCERES E DA REDE DE ESCOLAS NO PERÍODO DE 2001-2010	244
7.5.1 Conselho Municipal de Educação: organização e funcionamento de 2001 a 2010	253
7.5.2 Plano Municipal de Educação	256
7.5.3 Valorização dos docentes e qualificação profissional	256
8 A ESCOLA MUNICIPAL “ERENICE SIMÃO ALVARENGA”	264

8.1 DESCRIÇÃO FÍSICA E MATERIAL.....	264
8.2 ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA ESCOLA	266
8.3 CONSELHO ESCOLAR.....	272
8.4 A AUTONOMIA DA ESCOLA E DA EQUIPE ADMINISTRATIVA E PEDAGÓGICA .	276
9 AS ESCOLAS NA FRONTEIRA: Núcleo de Sapiquá - Escolas Municipais Marechal Rondon, Marechal Rondon I E Marechal Rondon II	281
9.1 CÁCERES E A FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA, CONSIDERAÇÕES INICIAIS	284
9.2 NÚCLEO DE SAPIQUÁ: Escola Municipal Marechal Rondon	289
9.2.1 Localização e Descrição Física e Material da Escola Municipal Marechal Rondon I....	290
9.3 ESCOLA MUNICIPAL MARECHAL RONDON: Extensão I.....	295
9.3.1 Localização e Descrição Física e Material	296
9.4 ESCOLA MUNICIPAL MARECHAL RONDON: Extensão II	298
9.4.1 Localização e Descrição Física e Material	299
9.4.2 Estrutura Político-Administrativa das Escolas.....	301
9.4.3 Conselho Escolar	309
9.4.4 A Autonomia da Escola e da Equipe Administrativa e Pedagógica	312
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	316
REFERÊNCIAS	336
ANEXO.....	351
ANEXO A – Indicadores de Eficiência: avaliação do município de Cáceres	352
ANEXO B – Sujeitos da Pesquisa: quantidade, cargo/função, setor de atuação dos profissionais envolvidos com a implementação da parceria no Município de Cáceres..	353

1 INTRODUÇÃO

Esta tese resulta da pesquisa “Concepções de gestão nos Programas do Instituto Ayrton Senna (IAS) no contexto de alterações no papel do Estado e da sociedade civil”. Tem como aporte teórico-conceitual autores que discutem a crise estrutural do capital e a reforma e reestruturação do Estado neste momento histórico do capitalismo. O contexto no qual emerge e se desenvolve o Instituto Ayrton Senna, entidade do Terceiro Setor mercantil, é aqui analisado tendo por base as respostas do capital à superação de sua própria crise, como a globalização, a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a Terceira Via, com a emergência deste “novo ator” – o Terceiro Setor mercantil¹ – em substituição ao papel do Estado. As ações dos sujeitos sociais público e privado que levaram ao enfrentamento da crise e suas repercussões são aqui analisadas levando em consideração o movimento do real, as contradições presentes na sociedade de classes e as concepções de gestão nos Programas do IAS como parte desse movimento, analisado nesta tese.

Os discursos que levaram à indução de melhorias no serviço público com a promessa de eficiência e eficácia e a democratização das ações do Estado, por meio da participação da sociedade civil na execução de políticas públicas sociais, alteram profundamente a gestão pública. As iniciativas para superar o modelo de administração burocrática, considerado pesado e ineficiente pela gestão gerencial, deram-se com a introdução de mecanismos de mercado no interior do Estado. As relações entre Estado e sociedade civil, incluindo-se o mercado, tornaram-se mais tênues, possibilitando a emergência do público não-estatal e a formação de quase-mercados na gestão da coisa pública, entre elas, a gestão da educação. Essas reformas acenam com a desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais e sua maximização para com o capital. É nesse contexto que se inserem as análises dos Programas de gestão do IAS, pois este Instituto também justifica suas incursões na área da educação pública com o mesmo argumento utilizado pelos propositores da reforma, qual seja o da ineficiência e ineficácia do Estado, nesse caso, na resolução dos problemas educacionais. Para o Instituto, o problema da educação brasileira é de gerenciamento, por isso propõe uma gestão eficiente com foco em resultados.

¹ Refiro-me a um Terceiro Setor “emergente”, a partir da década de 1990, cuja atuação extrapola a execução de políticas sociais em substituição ao papel do Estado. Pelo contrário, sua atuação é muito mais complexa. Caracteriza-se mais por um setor que mantém profícua interlocução com o grande capital e com o Estado, materializando a proposta do mercado para a educação pública, como constatei nesta tese.

A intervenção do IAS na área educacional é aqui analisada partindo-se da compreensão de que ela possui características muito peculiares, com particularidades que extrapolam a execução de políticas pelo Terceiro Setor em substituição ao papel do Estado, como vem se dando com os regimes de parcerias público-privada entre Estado e esse setor a partir dos anos 1990, ou mesmo a desresponsabilização do Estado para com a educação pública.

A relação desse Instituto com o Poder Público é muito mais complexa. O IAS elabora propostas de políticas educacionais com foco na gestão e, com a promessa de qualidade na educação, induz o Poder Público a implementar seus Programas por meio de parcerias, controlando-os com a apropriação dos resultados da educação pública. Os mecanismos de controle e a busca por resultados são realizadas por meio de avaliações externas e de sistema informatizado de coleta de dados de propriedade da Empresa Auge Tecnologias & Sistemas Ltda., denominado Sistema Ayrton Senna de Informação (SIASI), onde são inseridas e processadas todas as informações educacionais dos sistemas públicos de ensino parceiros. Esse novo paradigma de políticas é analisado à luz de teóricos que discutem a reestruturação produtiva, a acumulação flexível e o uso intensivo da alta tecnologia da comunicação e informação nesse processo.

Além dos dois parceiros – Estado e IAS – envolvidos diretamente na execução da política e a empresa da área de tecnologia e gestão que presta serviços ao Poder Público, com indicação do IAS, já citada, a atuação do IAS envolve ainda outros sujeitos. Alguns apóiam as ações do Instituto por meio de financiamento e outros a ele ligados vendem produtos e serviços para o Estado implementar seus Programas. Envolvem empresários do sistema econômico e financeiro, uns denominados apoiadores, parceiros e, ainda outros, aliados estratégicos², empresas de consultorias, parceiros públicos e financiadores, como as Fundações – pública e privada –, entre outros, na execução dos Programas.

Para compreender as concepções de gestão que fundamentam esses Programas, extraí conceitos neles expressos, com base na regularidade com que aparecem nos materiais instrucionais, e procurei compreendê-los e explicá-los à luz das Teorias das Organizações. Para a análise, situei os Programas tanto no nível abstrato quanto na realidade concreta. No nível abstrato, extraí conceitos que constituem o arcabouço teórico de dois Programas de

²Gulatti (1998) define alianças estratégicas como um arranjo voluntário entre firmas em busca de objetivos comuns que envolvem troca, compartilhamento e o co-desenvolvimento de produtos, tecnologias, processos ou serviços (Apud PIRES, 2009). Esse é um dos conceitos utilizado pela Gerência da Qualidade Total (GQT) e apropriado pelo IAS em sua estratégia de gestão.

gestão do Instituto, objetos de estudo desta tese: Escola Campeã, que funcionou entre os anos de 2001 e 2004, e o Gestão Nota 10, a partir do ano de 2005. Após apropriar-me de conceitos como eficiência, eficácia, liderança, gerência, qualidade, competência técnica, aliados estratégicos, parcerias, trabalho voluntário, racionalidade, sistema de informação, redes e controle, dentre outros que compõem os materiais instrucionais do IAS, busquei nas Teorias das Organizações, como o Behaviorismo, a Burocracia, a Abordagem Sistêmica, a Gerência da Qualidade Total e a Administração na Era Digital, construções conceituais para compreendê-los e explicá-los.

Como a implementação dos Programas do IAS se dá nos sistemas públicos de ensino de diferentes municípios e estados brasileiros, e por ser a gestão democrática a única originalmente pensada para a área da educação, constituindo-se em um dos princípios constitucionais legais que regem a educação pública do país, procurei, nos fundamentos e mecanismos dessa categoria político-administrativo, elementos para analisar outros conceitos difundidos nos Programas do IAS, como participação, autonomia e seleção para o provimento do cargo de diretores e Conselhos Escolares, que são também parte integrante das propostas de gestão do Instituto.

No plano da realidade concreta, procurei analisar a materialização das concepções de gestão dos referidos Programas na educação pública municipal. Tomei como ponto de partida a parceria entre o Município de Cáceres-MT e o IAS e as alterações daí decorrentes na organização político-administrativa da Secretaria Municipal de Educação (SME) e em quatro escolas da rede pública municipal de ensino: uma localizada na periferia urbana, e as demais localizadas na Rodovia MT BR 070, na faixa de fronteira Brasil–Bolívia. É uma região marcada pela diversidade, mas nas escolas ali inseridas foram também implementados os Programas do IAS. As escolas do campo integram um núcleo no qual está centralizada e organizada a administração dessas escolas. O contexto onde elas se inserem é marcado pela diversidade socioeconômica, étnico-cultural e geopolítica, além de outras particularidades, que foram analisadas com base no aporte teórico-conceitual anunciado na introdução desta tese, que se encontra organizada em capítulos, conforme descritos a seguir.

O primeiro capítulo, “As bases teórico-metodológicas e conceituais como sustentação da pesquisa – concepções de gestão nos Programas do IAS no contexto de alterações no papel do Estado e da sociedade civil”, trata da escolha do referencial teórico-metodológico e dos conceitos que sustentam as análises nesta pesquisa. Com essa finalidade, aborda as redefinições do papel do Estado e da sociedade civil no contexto de crise estrutural do capital a partir dos anos 1970. Esse contexto é marcado por mudanças do modo de

acumulação fordista-keynesiano para o de acumulação flexível e pelas alternativas das quais o capital lançou mão para sair da crise, como a reestruturação produtiva, o neoliberalismo, a globalização e a Terceira Via. Tais medidas são responsáveis por alterar o papel do Estado e da sociedade civil, resultando na introdução de mecanismos de mercado ou de quase-mercados na gestão pública, substituindo a administração pública burocrática, acusada de ineficiente, pelo modelo de gestão gerencial, extraído da teoria da Escolha Pública. Nesse contexto, o Terceiro Setor é apresentado como alternativa ao papel do Estado na execução ou na indução de políticas sociais, com financiamento público.

O segundo capítulo, “Instituto Ayrton Senna: história e educação” apresenta aspectos desse Instituto, desde a sua criação até as primeiras incursões na área educacional, e de seus Programas de gestão educacional e escolar. O primeiro deles, denominado Escola Campeã, foi implementado em 47 municípios brasileiros entre 2001 e 2004; desse Programa, extraem-se diversos conceitos que o fundamentam e que serviram de base para análise, assim como sua estrutura e funcionamento. O segundo Programa, denominado Gestão Nota 10, é parte de um conjunto de Programas da Rede Vencer, instituída pelo IAS no ano de 2005 para ligar os diversos parceiros do Instituto a uma rede. Foi implementado também em parceria com redes públicas de ensino estadual e municipal de diversas regiões do país, e dele também são extraídos conceitos para análise.

No terceiro capítulo, intitulado “Fundamentos Teóricos dos Programas de Gestão Educacional do IAS”, apresento as bases epistemológicas das Teorias das Organizações: Behaviorismo, Burocracia, Abordagem Sistêmica, Gerência da Qualidade Total e Administração na Era Digital. Também abordo a única gestão de caráter não-empresarial: a Gestão Democrática da Educação. O objetivo desse referencial teórico é sustentar a análise dos conceitos que fundamentam os Programas de Gestão Educacional do IAS. Para tanto, foram extraídos desses Programas conceitos que aparecem com maior regularidade nos materiais analisados, estabelecendo relação com aspectos dessas teorias.

O quarto capítulo, “Análise dos Programas de Gestão do Instituto Ayrton Senna – Escola Campeã e Gestão Nota 10”, objetiva apresentar alguns conceitos e/ou termos extraídos dos Programas, tais como: Sistema Ayrton Senna de Informação (SIASI); Planejamento, Retroalimentação e Qualidade da Educação; Participação; Autonomia; Formas de Provimento do Cargo de Diretor, Liderança, Gerência e Responsabilização; Colegiado e/ou Conselho Escolar, Trabalho Voluntário e Parceria, que são analisados à luz tanto do referencial teórico utilizado para compreendê-los, como as teorias das organizações, quanto do referencial que ajudou a criticá-los.

O Capítulo cinco, “Implementação da Parceria Entre o Município de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna – IAS”, apresenta o Município de Cáceres, considerando-se que o tecido social local é fator determinante na implementação de políticas. Nesse sentido, serviu de base para compreender como vem se dando o processo de implementação de políticas educacionais no Município, antes e com a parceria, e como as concepções de gestão dos Programas do IAS se materializam na organização político-administrativa da Secretaria Municipal de Educação.

O Capítulo seis apresenta o estudo da implementação da parceria em uma escola da rede pública municipal localizada em um bairro de periferia urbana. Esse bairro é marcado pela ausência do poder público, com moradores de baixa renda cujos filhos freqüentam aquela escola. Como a organização do trabalho pedagógico na escola era todo encaminhado pelo IAS, desde as metas a cumprir, os dados a coletar, os formulários a preencher, os fluxos de aula a cumprir, com prazos previamente estabelecidos, houve resistências de professores e o cerceamento da autonomia relativa da escola, de professores e gestores no cumprimento da especificidade do trabalho pedagógico. Houve excesso e rotinização de tarefas a cumprir com a burocratização do trabalho educativo da escola. A pesquisa mostra que, nessa escola, houve alteração no processo de provimento do cargo de diretor, porém não houve alteração nas funções do Conselho Deliberativo em função da parceria com o IAS.

No sétimo capítulo, trata-se da pesquisa em um Núcleo, constituído por três escolas da faixa de fronteira Brasil/Bolívia localizadas na Rodovia MT BR 070, onde 70% das crianças que as freqüentam são provenientes da Bolívia. Foram abordados o contexto da fronteira, suas especificidades e peculiaridades, levando-se em conta a realidade socioeconômica, étnico-cultural e política que compõe o tecido social onde as escolas estão inseridas. O objetivo foi compreender como as concepções de gestão dos Programas do IAS se materializaram nessas escolas, já que os Programas possuem o mesmo formato e são implementados nas cinco regiões do país, com características tão díspares, como o contexto analisado.

Ao finalizar este estudo, registro nas considerações finais as contradições do movimento do real inerentes à problemática abordada, nela inseridas as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS e a sua implementação nas instituições onde se desenvolveu pesquisa, que, frente ao dinamismo da realidade concreta, apresenta outras possibilidades de estudo. A partir dessa perspectiva, procuro responder a questão de pesquisa que serve de fio condutor na elaboração desta tese.

As concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS são provenientes das Teorias das Organizações empresariais e, por meio desses Programas, materializaram-se na educação pública, no sistema de ensino e nas escolas pesquisadas no Município de Cáceres-MT. Mesmo considerando que a escola não seja o feudo da classe dominante, mas sim o terreno de luta entre a classe dominante e a classe explorada, “o que lá se passa reflete a exploração e a luta contra a exploração” (SNYDERS, 1977, p.105-6). Os Programas do IAS alteraram profundamente a dinâmica de organização político-administrativa do Sistema Municipal de Ensino e das escolas pesquisadas. Houve resistências de professores e gestores em implementar a proposta, mas tal resistência não foi suficiente para impedir que os Programas fossem desenvolvidos em sua quase totalidade, materializando na educação um paradigma de gestão considerado burocrático/gerencial/tecnológico, absorvido das Teorias das Organizações.

2 O APORTE TEÓRICO-METODOLÓGICO E CONCEITUAL COMO BASE DE SUSTENTAÇÃO DA PESQUISA - CONCEPÇÕES DE GESTÃO NOS PROGRAMAS DO IAS NO CONTEXTO DE ALTERAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL

Neste capítulo, são abordadas as bases metodológicas, teóricas e conceituais que dão sustentação às afirmações feitas no decorrer desta tese sobre as concepções de gestão nos Programas do IAS e sua materialização na educação pública municipal. Evidenciam-se a metodologia empregada na pesquisa, os critérios de escolha do material selecionado para análise, o lócus de investigação, a seleção dos sujeitos participantes da pesquisa e as entrevistas realizadas com diferentes sujeitos sociais que estiveram envolvidos em diferentes situações com a implementação da parceria na Prefeitura Municipal e nas escolas públicas municipais pesquisadas.

Neste capítulo, são tratados os elementos que compõem o contexto no qual se inserem os Programas de gestão da educação e escolar do IAS. São abordadas as mudanças materializadas na educação a partir da crise do capital e de reforma e reestruturação do Estado, as alterações no papel do Estado e da sociedade civil, a emergência do Terceiro Setor mercantil e a ambigüidade representada pela atuação da esfera pública e privada a partir da emergência de novas formas de gestão pública.

2.1 BASES METODOLÓGICAS DA PESQUISA

Traçar e seguir determinado caminho significa fazer escolhas. E escolher é decidir sobre uma dentre várias opções, é trilhar aquela que encaminha para a resposta a questões e objetivos previamente estabelecidos, que, por sua vez, estão intimamente relacionados com o grupo social ao qual pertence o pesquisador. Tratar desse conjunto de condições *a priori* do conhecimento também exige do pesquisador escolhas tanto de um determinado recorte da realidade, onde se inscreve o objeto de investigação, quanto de um

referencial teórico-metodológico que dê conta de conhecer e explicar esse objeto. Como explica Goldman, “toda teoria sobre a sociedade está relacionada à consciência possível do grupo ao qual pertence o pensador” (LÖWY e NAÏR, 2009, p.32). A problemática do pesquisador, que, segundo Goldman, “é estruturada em função de certa perspectiva de classe, de certos valores, determina os critérios de seleção, a distinção entre o essencial e o secundário” (Ibidem, p.33) no recorte da realidade que se pretende conhecer.

A realidade aqui é compreendida como um conjunto de fenômenos materiais, reais, concretos, em múltiplas interações, relações e conexões com a totalidade social. Esta é considerada uma categoria fundamental da dialética, “o método que pode apreender e reproduzir a realidade no plano do pensamento. A totalidade concreta é, portanto, a categoria autêntica da realidade” (LUKÁCS, 1979, p.70).

Segundo Leff (2003, p.24), “o ser humano elabora categorias para apreender o real” e, no sentido aqui tratado, para ajudar a entender o todo, “cujos elementos são constituintes da realidade e, nele, os elementos da educação” (CURY, 2000, p.27). Assim, a totalidade e a contradição foram algumas das categorias fundamentais para a análise, eleitas nesta tese para mediar às conexões entre a particularidade do objeto de estudo e a complexidade da organização social capitalista a partir da década de 1970.

Essa organização social é marcada por intensas contradições, o que, por sua vez, é considerado o motor interno do desenvolvimento desse modo de produção. Segundo Cury, “a contradição é o momento conceitual explicativo mais amplo, uma vez que reflete o movimento mais originário do real” (Ibidem). A concepção de sociedade que desconsidera seu movimento histórico e contraditório tem por objetivo naturalizar e eternizar a reprodução das relações de exploração nesse modelo de organização social, algo que interessa diretamente aos grupos que mantêm poder político e econômico na atualidade. Acenar, pois, com a transformação é tratar os fenômenos nela presentes como transitórios, passíveis de mudança, de superação. “A contradição é sinal de que a teoria que a assume leva em conta que ela é o elemento-chave das sociedades” (Ibidem).

Essas categorias foram fundamentais para a investigação que resultou nesta tese, pois sem elas seria impossível o processo de mediação entre diferentes áreas do conhecimento e entre passado e presente, considerando-se as conexões entre estes e a realidade concreta. A mediação é fundamental às relações entre as partes e a totalidade, pois, segundo Lucáks,

[...] é uma alavanca para superar a mera imediatividade do mundo empírico e enquanto tal não é algo (subjetivo) sub-repticiamente inserido nos objetos de fora, não é nenhum valor-julgamento ou “dever” oposto ao “ser”. Antes é a manifestação

da sua própria *estrutura objetiva*. Isto apenas para se tornar aparente nos objetos visíveis na consciência quando a *falsa atitude* do pensamento burguês para com a realidade objetiva tenha sido *abandonada*. A mediação não seria possível não fosse pelo fato de que a existência empírica dos objetos *é ela própria mediada* e apenas *parece* ser imediata, enquanto a percepção da mediação estiver faltando de tal modo que os objetos são despedaçados do complexo de suas verdadeiras determinações e colocados em um isolamento artificial (MÉSZÁROS, 2002, p.463, grifos do autor).

As interações resultantes da mediação têm suas justificativas na indivisibilidade do real, em processos nos quais cada elemento guarde em si mesmo o dinamismo de sua existência, “mas numa reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório” (CURY, 2000, p.43).

Já que as concepções de mundo, as opções político-ideológicas do pesquisador e o lugar histórico-social a que este se vincula são fatores preponderantes para suas escolhas teórico-metodológicas, como apontei acima, faço uma breve apresentação de minha trajetória pessoal e profissional. Com isso, pretendo estabelecer algumas mediações entre essa trajetória e os fenômenos presentes na realidade material, real, concreta, em interação com o objeto estudado.

Na minha trajetória profissional, estive inserida em diversos espaços educacionais. Trabalhei em escolas das redes públicas de ensino, municipal e estadual, da Educação Infantil ao Ensino Médio; na universidade, com disciplinas de fundamentos e de políticas e gestão da educação, em cursos regulares, à distância e semipresenciais, de graduação e de pós-graduação para a formação de professores. De certa forma, o município escolhido para o desenvolvimento da pesquisa tem relação com essa trajetória profissional, além de ter oferecido as condições favoráveis à investigação.

Algumas inquietações que me acompanhavam aumentaram a partir da minha atuação no curso de Pedagogia aos Educadores da Reforma Agrária, oferecido por meio de uma parceria interinstitucional entre a universidade, instituições e órgãos públicos e um movimento social, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Tal situação levou-me a desenvolver a pesquisa no Mestrado em Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGEDU/UFRGS no período de 2004 a 2005.

Esse estudo teve como foco a parceria interinstitucional entre instituições e órgãos públicos para a oferta do curso de Pedagogia aos Educadores da Reforma Agrária, realizado no período de 1999 a 2003 na Universidade do Estado de Mato Grosso, conforme apontado anteriormente. A pesquisa possibilitou compreender como vêm se materializando as alterações no papel do Estado, especialmente no que se refere à área social, incluindo a educação, em um momento especial de reorganização do sistema capitalista mundial. Além

disso, analisou as relações e contradições entre os fundamentos teórico-metodológicos da proposta de educação do MST e aqueles difundidos nos Programas oficiais, incluindo-se aí a universidade pública executora do projeto.

No período de fevereiro de 1999 a julho de 2008, também ministrei aulas para a Educação Infantil no sistema municipal de ensino. Essa atuação possibilitou certa aproximação com as constantes alterações nas políticas educacionais do Município, que historicamente vem assimilando as políticas do sistema estadual de ensino, sem, portanto, elaborar políticas próprias. Isso não se deu no sentido de implantação da gestão democrática da educação, e, em alguns aspectos, não houve compatibilidade com o Plano de Cargo, Carreira e Salários (PCCS) da rede estadual³. Após lutas históricas da categoria de profissionais da educação da rede pública municipal, a partir do ano de 2002, ficou instituída a Lei de gestão democrática, também em atenção a uma exigência do IAS ao Município, e, do mês de agosto de 2009, a equiparação dos regimes de trabalho entre o sistema estadual e o municipal de ensino.

A falta de uma política própria tem marcado a trajetória da educação pública municipal. Em substituição a ela, a adoção de políticas de outras esferas de governo pode ser considerada a alavanca para impulsionar parcerias, como, por exemplo, entre o Sistema Municipal de Ensino de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna, a partir de 2001.

Com essa parceria, implementou-se o Programa de gestão educacional e escolar “Escola Campeã”, voltado a reorganizar a gestão de Secretarias de Educação e escolar e corrigir o fluxo, e a partir do ano de 2005, a continuidade da parceria se deu com a implementação os Programas da “Rede Vencer” (correção de fluxo⁴ – Se Liga e Acelera Brasil, Circuito Campeão e Gestão Nota 10 – todos do Instituto Ayrton Senna. De acordo com documentos do IAS, o Programa Escola Campeã é uma parceria do Instituto Ayrton Senna com a Fundação Banco do Brasil e “Aliados Estratégicos”, tendo o objetivo de superar o fracasso escolar, a evasão e a repetência através de uma gestão escolar eficiente. Foi implementado no início em 47 municípios em todo o Brasil por meio de parceria com as Prefeituras Municipais e as Secretarias de Educação, sendo que somente 42 prefeituras continuaram participando do Programa até sua finalização, em 2004 (EDUCAÇÃO PARA UM BRASIL VENCEDOR, IAS, s/d).

³ O Município implementava a política educacional do Estado em sua rede de escolas públicas, porém aspectos referentes à implementação da gestão democrática e à valorização profissional não compunham a agenda política dos governos municipais.

⁴ Esses Programas existiam e estavam em vigor no período de implementação do Escola Campeã e continuaram funcionando com a Rede Vencer.

Os projetos que compõem a Rede Vencer, conforme informações no *site* do Instituto Ayrton Senna,⁵ têm por objetivo promover a melhoria da aprendizagem e de gerenciamento dos sistemas educacionais. Para tanto, conta com a institucionalização de práticas gerenciais no cotidiano escolar que visam a substituir a “cultura do fracasso” pela “cultura do sucesso”.

A pesquisa dessa temática, “Concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS no contexto de alterações no papel do Estado e da sociedade civil”, é relevante por pelo menos dois motivos. Primeiro, porque as profundas alterações no papel do Estado e da sociedade civil, em decorrência da crise estrutural do capital, mudam a perspectiva de gestão da educação e escolar. A gestão democrática encontra-se apenas em seu estado embrionário em muitos espaços públicos brasileiros, e ao mesmo tempo introduzem-se outros modelos de gestão, fundamentados nas Teorias das Organizações empresariais passadas e presente, com destaque especial para o uso intensivo de ferramentas das novas tecnologias da informação e redes de computadores interligados pela internet, o que, conforme o IAS, se constitui em ferramenta de gestão da qualidade da educação, acenando, portanto, com outro paradigma de gestão⁶. Em segundo lugar, a relevância desta tese encontra-se na importância de analisar as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS, por meio das Teorias das Organizações empresariais, antigas e atuais, tais como: Behaviorismo, Burocracia, Teoria Sistêmica, Gerência de Qualidade Total e Administração na Era Digital. Além destas, abordo também os fundamentos e mecanismos da gestão democrática da educação, por se tratar da única categoria de gestão pensada pela sociedade civil organizada na década de 1980 e incorporada em um conjunto de leis federal, estadual e municipal dos sistemas públicos de ensino do país; alguns conceitos desse paradigma de gestão aparecem também nos Programas do IAS. Esse recorte até o momento não foi abordado por nenhum pesquisador da temática, como pode ser conferido no estado da arte, abordado neste capítulo.

O caminho percorrido para se chegar à análise das concepções de gestão dos Programas, tendo por base as Teorias das Organizações e a categoria político-administrativa denominada gestão democrática, foi realizado primeiro, por meio de estudo dos materiais instrucionais do IAS, levantamento dos conceitos que os constitui, para o qual foi utilizado o critério de regularidade com que eles aparecem nos referidos programas; em segundo lugar, buscou-se compreender o significado desses conceitos tendo como ponto de partida consulta a sites na internet, releitura de obras como *A Teia da Vida* (CAPRA, 2007) e *O Ponto de*

⁵ Documento eletrônico em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br>. Acesso em setembro/2007.

⁶ No Manual Gerenciando a Escola Eficaz, do Programa Escola Campeã do Instituto Ayrton Senna, encontramos a afirmação de busca de um modelo de gestão gerencial.

Mutação (CAPRA, 2006), *Ciência com Consciência* (MORIN, 2005), *Complexidade e Liberdade* (MORIN, 2011), leitura de *Teoria Geral dos Sistemas* (VON BERTALANFFY, 2009) e algumas obras de base dialética, tais como, *Pensar a Complexidade Ambiental* (LEFF, 2003), *Aventuras da Epistemologia Ambiental - Da articulação das ciências ao diálogo de saberes* (LEFF, 2004) e *Epistemologia Ambiental* (LEFF, 2007), *O Poder da Ideologia* (MÈSZÁROS, 2007) e *Para Além do Capital* (MÈSZÁROS, 2002) entre outros, que forneceram as bases teóricas para a relação entre epistemologia, Teorias das Organizações e Administração Educacional. Com o objetivo de encontrar conexões entre as teorias desenvolvidas por esses autores e a administração educacional, estudei a obra *Administração da Educação no Brasil – genealogia do conhecimento* (SANDER, 2007). A partir desta leitura, encontrei o fio condutor para desenvolver inúmeras outras – da década de 1930 à atualidade – que subsidiaram esta tese.

A partir desta exposição, o problema ficou enunciado da seguinte forma: **que concepções de gestão fundamentam os Programas do IAS e como elas se materializam na educação, considerando-se o contexto das profundas alterações no papel do Estado e da sociedade civil a partir dos anos 1970?**

Conhecer uma entidade do Terceiro Setor mercantil, sua organização e funcionamento, os conceitos que fundamentam a sua proposta de educação, sua influência, relação e prestígio junto ao mercado econômico e financeiro, ao aparelho de Estado e a diversos organismos nacionais e internacionais é fundamental para melhor entender o problema acima enunciado, e isso implica outros questionamentos:

Qual a finalidade da criação de uma entidade do Terceiro Setor mercantil, como o Instituto Ayrton Senna, no contexto de crise estrutural do capital, de reforma e reestruturação do Estado?

Quais as principais mudanças observadas na organização político-administrativa da Secretaria da Educação e das escolas pesquisadas com a implementação dos Programas do IAS?

Como as concepções de gestão desses Programas se materializam na educação pública municipal?

Para responder essas questões, busquei, na realidade material, a compreensão da historicidade do objeto de estudo, suas mediações, relações e conexões com aspectos da realidade política, epistemológica, socioeconômica, cultural, ideológica, técnico-informacional, entre outras que o engendram e o constituem como tal. Segundo Lukács (1992), “todo fato deve ser visto como parte de um complexo dinâmico em interação com outros complexos, como algo que é determinado – interna e externamente – por múltiplas leis” (Ibidem, p.75). Partindo dessa condição prévia para a busca do conhecimento do objeto em estudo, a pesquisa teve como objetivo principal:

Analisar as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS.

Específicos:

Analisar as concepções de gestão dos Programas do IAS materializadas na educação pública municipal, na organização e gestão político-administrativa do sistema municipal de ensino e das escolas pesquisadas no tocante a: autonomia; participação, seleção de dirigentes, criação de normas e mudança na legislação, entre outras;

Analisar como se deu o envolvimento dos sujeitos – Conselho Municipal de Educação, Gestores do Programa, Secretários de Educação Municipal, Poder Legislativo, professores, etc. – que participam e/ou deveriam participar na definição de prioridades e de políticas educacionais no Município;

Compreender, descrever e analisar como a SME tem implementado os Programas Escola Campeã e um dos Programas da Rede Vencer, Gestão Nota 10, no sistema e nas escolas pesquisadas;

Analisar a organização político-administrativa do Sistema Municipal de Educação e das escolas pesquisadas no ano 2000, ou seja, um ano anterior à implementação da parceria.

Este estudo foi realizado junto à ex-Secretários de Educação, Prefeito Municipal, gestores, técnicos e profissionais da educação da equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Cáceres-MT; representantes do segmento de professores no Sindicato dos Servidores Públicos do Município; Secretária de Educação do Município de San Matias/Bolívia; membros do Conselho Municipal de Educação; equipe diretiva, professores e conselheiros de quatro escolas da rede pública municipal, uma localizada em área urbana e as demais localizadas no campo, em área de fronteira Brasil/Bolívia, conforme quadro constando

a função e a quantidade de sujeitos da pesquisa, em anexo. Seguindo uma tendência nacional, as escolas do campo fazem parte do processo de nucleação iniciado pela Prefeitura Municipal na década de 1990 e acentuado com a implementação da parceria com o IAS a partir de 2001. Das três escolas do campo, uma é a sede do Núcleo, e as demais se vinculam a ela, por isso o número de escolas do campo nesta pesquisa é superior ao da cidade. Informações detalhadas sobre as características do contexto geopolítico, socioeconômico, étnico-cultural e educacional em que se inscrevem a escola urbana e as de área de fronteira são tratadas no Capítulo VIII desta tese.

O tempo histórico de abrangência da pesquisa compreendeu um ano anterior à implementação da parceria, ou seja, o ano de 2000, e foi até 2010, ano de seu encerramento. A escolha desse período deveu-se ao fato de que foi em 2001 que teve início a vigência do convênio com o Instituto Ayrton Senna, por meio do Programa de Gestão Municipal e Escolar Escola Campeã, implementado até 2004. A partir de 2005, a continuidade do convênio foi garantida pela adoção dos Programas da denominada Rede Vencer, incluindo-se os projetos Gestão Nota 10, Se Liga, Acelera Brasil e Circuito Campeão.

Por diversas vezes, mantive interlocução com professores do Ensino Fundamental público da rede municipal, e suas inquietações mais frequentes estavam relacionadas com o fato de verem o exercício de sua profissão transformar-se em mera execução de tarefas técnico-burocráticas, impostas por uma instituição privada, distante e alheia à realidade local.

A tese que ora apresento trata das concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS e da sua materialização no contexto acima descrito, ou seja, na educação pública municipal. Nesse sentido, a análise mantém inteira relação com o caso específico estudado durante o Mestrado, pois continuo inserida nos estudos que abordam a redução do papel do Estado nas políticas públicas sociais e a sua maximização para com o capital. Não abandonei a Linha de Pesquisa de Políticas e Gestão de Processos Educacionais do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGEDU/UFRGS, tampouco a orientadora. Outro grupo de pesquisa em que estive incluída tem caráter nacional, sendo desenvolvido sob a coordenação das professoras Theresa Adrião, da UNICAMP/Campinas, e Vera Peroni, da UFRGS. Trata-se de um projeto voltado para a “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional”. Nessa pesquisa, exerci a função de coordenadora estadual do Mato Grosso – Cáceres.

O estudo da temática parceria público-privada entre Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e o Instituto Ayrton Senna é recente. Algumas investigações tiveram início no final da década de 1990; outras se encontram em andamento, como, por exemplo, dissertações de Mestrado, já concluídas, e teses de Doutorado que se desenvolvem na área de Políticas e Gestão de Processos Educacionais (PPGEDU/UFRGS), a exemplo da pesquisa de Mestrado realizada por Juliana Selau Lumertz (2008) em uma escola pública de Sapiranga-RS, intitulada “A Parceria Público-Privada na Educação: implicações para a Gestão da Escola”. Essa pesquisa teve como principal objetivo “analisar a gestão da escola pública e a relação do público e do privado na educação, por meio da parceria entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a rede municipal de ensino de Sapiranga, em uma escola de ensino fundamental, durante os anos de 1997 a 2006”.

Lumertz (2008) afirma que a referida parceria trouxe implicações para a gestão da escola, visto que os mecanismos gerenciais introduzidos, tanto na Secretaria de Educação quanto na escola, buscaram alcançar melhores resultados no desempenho escolar dos alunos, mas desconsideraram o processo pedagógico; a educação permanece pública, mas quem define seus rumos é a iniciativa privada. As maiores transformações no interior da escola ocorreram com a mudança da concepção de educação presente até a entrada da parceria, pois o marco teórico que respalda os Programas do IAS está fundamentado na Pedagogia do Sucesso⁷.

Outro fator que chamou a atenção de Lumertz (2008) refere-se ao estabelecimento de disputas (concorrência) entre escolas da mesma rede e entre alunos, no interior da escola, inclusive promovendo a distribuição de prêmios aos vencedores de metas difundidas pelo Programa do IAS. Da mesma forma, uma Lei Municipal foi instituída para premiar professores com salários e bônus ao final do ano letivo, desde que 100% de seus alunos fossem aprovados.

Lumertz conclui sua dissertação afirmando que merece destaque à falta de autonomia à qual a escola analisada foi submetida durante os anos de parceria, uma vez que a autonomia se fundamenta na concepção democrático-participativa da gestão escolar. A parceria público-privada prejudica, portanto, o processo de gestão democrática ao estabelecer disputas entre os sujeitos envolvidos.

⁷ Obra elaborada por João Batista Araujo e Oliveira, 5ª edição, é “uma estratégia política para corrigir o fluxo escolar e vencer a cultura da repetência”. Publicado pela Editora Saraiva e o Instituto Ayrton Senna em 2000.

Críticas a essas recentes transformações na área educacional também foram feitas em estudo realizado por Úrsula Adelaide de Lélis (2007), intitulado “Políticas e Práticas do ‘Terceiro Setor’ na Educação Brasileira, no contexto de reconfiguração do Estado Restrito, através do estudo de um Programa de gestão municipal e escolar – Programa Escola Campeã – impetrado por entidades ‘público-privadas’, em um município mineiro, no período de 2001-2004”. O objetivo desse estudo foi discutir, mediante a emergência e consolidação de entidades de natureza público-privada, o papel do Terceiro Setor no processo de cooptação do espaço público pelas modernas empresas privadas no contexto de criação do Estado Amplo e arrefecimento do Estado Restrito⁸ dentro do novo ciclo do capital.

Lélis (2007) usou como fontes de pesquisa documentos oficiais do Programa e os seus Indicadores de Gestão – instrumento de controle e avaliação. Os resultados da pesquisa evidenciam a funcionalidade instrumental do Terceiro Setor diante do processo de reconfiguração do Estado Restrito, através da ressignificação do conceito de cidadania, da reversão dos direitos sociais em benefícios e da progressiva mescla do público com o privado. A autora assinala a viabilização de uma nova modalidade privatizante da dinâmica escolar: o fornecimento público, com financiamento público, privado e “público-privado” e a gestão “público-privada”, que originam uma nova forma de reprodução capitalista.

Seguindo a mesma direção, há o estudo realizado por Ana Brígida Borges da Rocha (2008) acerca da “Parceria entre o público e o privado na educação: implicações do Programa Escola Campeã para a gestão escolar”. Seu objetivo foi analisar as alterações na gestão das escolas municipais de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, no período de 2001 a 2004, a partir da parceria entre a Prefeitura Municipal de Campo Grande e o Instituto Ayrton Senna, na implantação do Programa Escola Campeã (PEC) durante o segundo governo do Prefeito André Puccinelli, do PMDB.

Rocha (2008) usou como fonte de pesquisa a legislação municipal, os documentos oficiais originados da parceria, o Termo de Parceria e entrevistas de caráter semi-estruturado com três gestores do Sistema Municipal de Educação, com gestores, supervisores e secretários das quatro escolas selecionadas para o estudo, segundo tipologia (A, B, C e Especial) da Rede Municipal de Educação (REME). Os resultados da pesquisa mostram que uma das responsabilidades da Prefeitura nessa parceria é promover e/ou iniciar uma reforma legislativa para a autonomia das escolas que compõem a rede pública municipal. Na vigência do Programa, ocorreram alterações na legislação educacional do Município, destacando-se: a

⁸ Estado Amplo e Estado Restrito são abordagens referenciadas por João Bernardo.

implantação do Regime de Autonomia Escolar; o estabelecimento da certificação ocupacional mediante a realização de provas de caráter eliminatório – no processo seletivo para o exercício do cargo em comissão de direção escolar – e a instituição da premiação, com base no Programa de Avaliação Externa da Secretaria Municipal de Educação, às escolas, aos alunos e aos professores. A pesquisa mostra, ainda, que o planejamento das ações do gestor escolar foi direcionado para a qualidade, com ênfase nos resultados, tendo em vista a “escola eficaz”: o PEC introduziu nas escolas um sistema de registro de dados que mensura o desempenho dos atores envolvidos no processo ensino – aprendizagem em relação ao cumprimento das metas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação, com ações garantidas pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) para cada ano letivo. Também deu início à sistematização de dados para fortalecer a avaliação das unidades escolares.

Na mesma perspectiva teórica, os Programas do IAS foram abordados em dissertação de Mestrado elaborada por Daniela de Oliveira Pires (2009), intitulada “A configuração jurídica da relação público-privada na parceria entre a Prefeitura Municipal de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna”. O objetivo do estudo foi analisar os aspectos jurídicos da parceria entre a rede municipal de ensino de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna, discutindo a relação do público e do privado na educação no período de vigência da parceria, compreendido entre 1997 e 2006.

Para responder ao problema de pesquisa – “Como os aspectos jurídicos da relação público-privada na parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna influenciaram a legislação educacional no Município de Sapiranga?” –, Pires (2009) usou como fonte análise de documento, roteiro de pesquisa e entrevista semi-estruturada, a partir da análise da legislação municipal educacional de Sapiranga, a documentação referente à parceria entre o Município e o Instituto Ayrton Senna (IAS) e as legislações em âmbito federal e municipal que contemplam a temática da relação público-privada. Também aplicou entrevistas em duas escolas da rede municipal de ensino de Sapiranga, na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (SMED) e no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE).

No que se refere à influência do IAS na legislação do Município pesquisado, um dos resultados da pesquisa aponta que, durante o período em que vigorou a parceria, foi promulgada uma série de legislações que deram suporte legal à existência dessa parceria para a educação pública municipal. Percebe-se, segundo ela, que a legislação municipal educacional sofreu forte influência do IAS, que difunde uma teoria educacional com base nos

princípios da Nova Gerência Pública, primando por valores como a eficiência e a busca por resultados, sem levar em conta o processo de aprendizagem do aluno.

Dentre as inúmeras leis trazidas na pesquisa pela autora, cabe aqui destacar a promulgação da Lei Municipal nº 2.280/02, que criou a premiação "Aluno Nota Dez" para os estudantes do Ensino Fundamental e Médio nas redes de ensino do Município de Saporanga. Os alunos que recebessem o maior número de notas dez receberiam o prêmio, o que ocasionou o acirramento da competitividade e do conflito entre os estudantes; da Lei Municipal nº 3.254/02, que oferecia aos alfabetizadores um abono pecuniário, especificamente aos que conseguissem aprovar o maior número de alunos; e da Lei Municipal nº 2.537, que instituiu o Programa de Qualidade Denominado "5S's" nas escolas municipais, evidenciando a busca pela eficiência na prestação da educação pública.

Pires conclui seu estudo destacando que, durante o período em que vigorou a parceria com o Instituto Ayrton Senna, foi promulgada a Lei da Gestão Democrática do Ensino, que tinha como um de seus princípios a busca pela eficiência e a propagação da Pedagogia do Sucesso, que é a orientação teórica do IAS (Lei nº 3.180/03). A autora salienta a necessidade de vincular os estudos sobre as parcerias público-privadas à reflexão sobre o seu controle social. Nesse sentido, aponta que as estruturas de controle existem, seja através do Tribunal de Contas dos Estados ou da União. Porém, por insuficiência de recursos e pessoal, essas instituições ficam restritas em seus campos de atuação, daí a existência e a ineficiência de órgãos para o exercício dessa função.

Outra pesquisa que trata da temática intitula-se “Novos contornos da parceria público/privada na Gestão da Educação Pública”, desenvolvida entre março de 2008 e março de 2011, enfatizando as conseqüências da parceria para a gestão democrática no Rio Grande do Sul. Vincula-se ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS, coordenado pela professora Vera Peroni (2011), e teve por objetivo analisar as mudanças ocorridas no papel do Estado e as conexões entre o público e o privado, por meio do estudo de Programas do Instituto Ayrton Senna desenvolvidos nas redes municipais de Saporanga e Campo Bom, ambas no Rio Grande do Sul. O período de abrangência da pesquisa compreende um ano antes do início e um após o encerramento da parceria. Apresenta-se como continuidade de um estudo da pesquisadora que teve início na década de 1990, desenvolvido em sua tese de Doutorado, abordando a temática de redefinições no papel do Estado e as políticas educacionais nos anos 1990.

Segundo Peroni (2011), na continuidade dos estudos sobre a temática, o Terceiro Setor passou a ter destaque. Ao aprofundar o tema teoricamente, foi relacionando-o à Terceira Via, e assim o incluiu como mais uma estratégia de superação da crise apresentada pelo capital, “que inicialmente eram a globalização, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo” (Ibidem, p.3). A pesquisa utilizou-se de fontes como entrevistas, documentos e observação nas escolas.

Dentre as principais implicações da parceria para a gestão democrática detectadas na pesquisa, encontram-se a diminuição da autonomia do professor. Entre outros fatores, sua autonomia fica minimizada desde o recebimento do material pronto para utilizar em cada dia na sala de aula, havendo um supervisor que verifica se está tudo certo, até a lógica da premiação por desempenho, que estabelece valores como a competitividade entre alunos, professores e escolas, como se a premiação dos mais capazes induzisse à qualidade via competição.

Além dessas implicações, a outra questão refere-se às metas estabelecidas. Segundo a autora, passa-se a dar mais ênfase ao produto final, e não mais ao processo, como “é característica da gestão democrática, que visa a construir uma sociedade democrática e participativa” (Ibidem, p.4).

A temática ainda contou com outra pesquisa de caráter interinstitucional, intitulada “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional”, sob a coordenação das professoras já mencionadas, desenvolvida em 10 municípios das cinco regiões brasileiras no período de 2008 a 2010. O principal objetivo foi analisar as conseqüências para a oferta e a gestão da educação pública dos Programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã, os quais resultaram das parcerias apontadas. Para tanto, foi selecionado um conjunto de municípios brasileiros de cada uma das cinco regiões que implementaram tais projetos, desenvolvendo-se estudos de caso. Consta, ainda, outro objetivo: proceder à identificação e análise de regularidades e especificidades evidenciadas por meio de estudo comparativo dos casos, para o que se procurou destacar seqüências importantes de eventos.

Como se tratou de pesquisa bastante abrangente, destaco aqui alguns elementos dos resultados alcançados. No que se refere a formas de adesão à parceria, sete municípios foram escolhidos pelo IAS, e três o escolheram. No caso de parcerias firmadas antes de 2005, constatou-se que o IAS fazia mediação com empresas estatais, como o Banco do Brasil e a Petrobrás, além da Fundação Luis Eduardo Magalhães, o que acenou para a crença de que,

nesse primeiro período da presença do IAS junto aos governos municipais, ele contou com a fluência usufruída por representantes locais dessas grandes empresas, como foi o caso de São José dos Pinhais, Mossoró e Campo Grande. Outro aspecto importante a considerar é que em nenhum dos municípios pesquisados houve consulta à rede escolar, nem qualquer discussão prévia envolvendo as escolas sobre a parceria.

Quanto à premiação, destacou-se sua presença em diferentes formas, diretamente relacionadas à avaliação de desempenho e ao cumprimento de metas, pelo menos em quatro municípios. Por fim, a seleção de diretores foi também um aspecto tratado na pesquisa, e constatou-se que, em sete municípios, houve interferência direta do IAS no processo, seja no provimento por meio de nomeação ou de eleição, em que sobressaiu a escolha por competência técnica, seja na permanência no cargo atrelada ao cumprimento de metas; em outros municípios, não se alterou a forma, preferindo-se o histórico critério da nomeação. Outros aspectos da gestão e oferta do ensino foram tratados na pesquisa, mas não cabe registrá-los neste curto espaço de escrita.

De modo um pouco diferente dos trabalhos apresentados até aqui, Morgana Domênica Hattge concluiu, em 2007, o estudo de Mestrado intitulado “Escola Campeã: estratégias de governamento e auto-regulação”. Hattge problematizou os discursos presente nos materiais de divulgação do Programa Escola Campeã, bem como discutiu as estratégias de governamento que se articulam no Programa e a forma como elas operam sobre a escola e os sujeitos escolares.

A perspectiva teórica foucaultiana usada pela autora encaminhou a análise mais focada no indivíduo, ou seja, o Programa Escola Campeã é arquitetado como uma estratégia de governo dos sujeitos escolares. A autora afirma que não pretende encontrar “culpados”, mas que é “sobre o ato de governar os alunos, os professores, os gestores, e, por conseguinte, toda a comunidade escolar envolvida no Programa Escola Campeã, que trata nessa pesquisa” (HATTGE, 2007, p.79).

Apesar de referenciais teóricos diferentes, o tom de denúncia feito pelos estudos acima citados ao modelo de educação e de sua gestão instituído pelos Programas do Instituto Ayrton Senna destaca a lógica de mercado imperante nesse modelo educacional. De acordo com tal modelo, a escola deve ser gerida como uma empresa, diante da progressiva desresponsabilização do Estado para com as políticas públicas sociais. Nesse momento de aprofundamento da crise do capital, mas também de intensificação do papel do Estado em socorrê-lo, instaurou-se uma nova realidade, bem mais complexa que aquela do final do

século XX, época em que a tradição neoliberal orientou as ações de governos em quase todos os países e continentes. Tendo por base os parâmetros do mercado, o discurso neoliberal considera o Estado ineficiente e as instituições públicas ineficazes; o mercado seria o modelo a ser seguido na organização das ações estatais.

Entretanto, cabe salientar que existem trabalhos que corroboram o discurso subjacente à parceria entre as Secretarias de Educação e o IAS, ou seja, que se atêm à descrição e à reprodução do discurso institucional impresso em textos como os dos Programas propostos pelo Instituto Ayrton Senna. Esses trabalhos podem servir para auxiliar na naturalização dessas práticas, de modo a contribuir para que elas sejam aceitas sem questionamento. Deliana Maria dos Santos (1999), em seu trabalho de Mestrado, “Uma Análise do desenvolvimento do Ensino Público Santareno. A contribuição do Programa de Aceleração da Aprendizagem”, afirma que

[...] este Programa [Aceleração da Aprendizagem] reflete a grande vontade do nosso querido Ayrton Senna em contribuir com a educação deste país, permitindo à criança carente brasileira o desenvolvimento da auto-estima e, conseqüentemente, sua inserção ao meio social (SANTOS, 1999, p.51).

O trabalho não discute as bases materiais, reais, concretas, em uma perspectiva de processo, na qual se dão as relações sociais e a ação humana. A autora parece ater-se à descrição de fatos, sem os questionar. Segundo Thompson (1981, p.97-8), “cada evento histórico é único. Mas muitos acontecimentos, separados no tempo e espaço, revelam, quando se estabelecem relações entre eles, regularidades de processo”. Santos (1999) subtrai a ação humana da análise, ficando em seu lugar a prescrição de um dever ser no plano das idéias.

Corroborando o discurso do próprio IAS, em sua pesquisa, subjaz a ideologia dominante, pois nela aparece com bastante freqüência a inversão de uma realidade, cuja historicidade é desprezada em nome de fórmulas mirabolantes, para não dizer mágicas, como sendo capazes de resolver os problemas da baixa qualidade do ensino e da aprendizagem na escola.

A “Pedagogia do Sucesso” (OLIVEIRA, 2000) afirma que os problemas relacionados com a baixa autoestima do aluno são os mais importantes responsáveis pelo fracasso escolar. Nessa perspectiva, cabe ao professor promover um aumento na autoestima do aluno para que ele tenha sucesso na escola e, conseqüentemente, alcance sua inserção no meio social e o exercício da cidadania. Assim, a escola tudo pode, porque ela é vista deslocada do meio social. Na contramão dessa assertiva, Freitas (2003) afirma que:

[...] a escola é uma construção histórica [...] não apareceu do nada. Foi constituída com uma determinada ‘forma’ ao longo do processo histórico que vai conformando seus tempos e o uso de seus espaços e incorporando determinadas funções sociais, as quais organizam seu espaço e seu tempo a mando da organização social que a cerca. A escola, portanto, não é um local ingênuo, a mando de um sistema social qualquer. Dela, espera-se que cumpra uma determinada função (FREITAS, 2003, p.14).

Penso que os problemas da escola relacionados, por exemplo, com a aprendizagem do aluno também não pode ser explicados por apenas uma vertente, como uma questão interna, desconsiderando a realidade social mais ampla. Como afirma Cury, “considerar a educação como processo particular da realidade, sem aceitar a própria totalidade, isto é, sua vinculação imanente às relações sociais, significa torná-la como universo separado” (CURY, 2000, p.27). Vejo, de certa forma, o IAS também deslocando a questão da responsabilidade do Estado com as políticas públicas sociais para o âmbito individual, responsabilizando o aluno e o professor, bem como a escola, pelos problemas da educação. Como todo discurso, esse também parece ter importante função ideológica, no sentido de inversão do real. Ao explicar o papel funcional da ideologia na sociedade capitalista, Mészáros auxilia na compreensão dessa problemática:

Em nossa cultura liberal conservadora o sistema ideológico socialmente estabelecido e dominante funciona de modo a apresentar – ou desvirtuar – suas próprias regras de seletividade, preconceito, discriminação e até a distorção sistemática como normalidade, objetividade e imparcialidade científica. O discurso ideológico domina a tal ponto a determinação de todos os valores que muito freqüentemente não temos a mais leve suspeita de que fomos levados a aceitar, sem questionamento, um determinado conjunto de valores ao qual se poderia opor uma posição alternativa bem fundamentada, juntamente com seus comprometimentos mais ou menos implícitos (MÉSZÁROS, 2004, p.57-8).

Como uma das funções da ideologia na sociedade de classes é inverter a realidade, contribuindo para naturalizar o que é histórico-cultural, procurei analisar as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS, em busca de compreender sua relação com as transformações orientadas pela crise do grande capital e a forma como essa proposta de gestão se materializa na educação. Isso implicou a necessidade de evidenciar as contradições e antagonismos que permeiam o movimento histórico em que se inserem as Teorias das Organizações e, de modo especial, a única categoria político-administrativa de gestão específica da área da educação: a gestão democrática, incluindo-se o Sistema Municipal de Educação de Cáceres e de quatro escolas da rede em suas peculiaridades internas. Nesse caso, busquei uma teoria que desse “conta de explicar a essência da práxis” (LUKÁCS, 1992, p.52) que veio se materializando com a implementação da parceira, bem como referenciais teóricos que ajudassem a explicá-la. Nessa perspectiva, a base material, real, concreta, produzida pelo

ser humano “em todas as suas manifestações – passadas e presentes” (THOMPSON, 1981, p.16) – foi imprescindível à análise.

Como o estudo partiu do movimento do real, a realidade material em que a pesquisa se inscreveu diz respeito à crise do capital e às profundas alterações no papel do Estado e da sociedade civil, como parte constituinte das estratégias do capital para a superação da própria crise estrutural, deflagrada no início da década de 1970 e ampliada nas décadas posteriores (PINHEIRO, 2008)⁹.

Esse contexto é marcado por medidas do capital para superar a própria crise, como a globalização, a reestruturação produtiva, o neoliberalismo, a Terceira Via (ADRIÃO, PERONI, 2005), que aponta o Terceiro Setor como alternativa ao papel do Estado. É também marcado pela reforma e reestruturação do Estado em quase todo o mundo, acusado de crise pelas duas correntes apontadas. Esse mesmo Estado, acusado de crise e de mau gastador, ao mesmo tempo presta socorro ao sistema econômico-financeiro, após sucessivas crises pelas quais o capital vem passando desde a década de 1980, assumindo a “responsabilidade do passivo gerado pela má gestão dos negócios, pela especulação e pelas conseqüências da ‘bolha imobiliária’ (o chamado ‘subprime’)” (TEIXEIRA, 2011)¹⁰ na crise econômica de 2008. Essas medidas não conseguem esconder suas debilidades, nem sequer nos países mais ricos, onde o abandono, pelo “Estado liberal, de intervenções salvadoras em empresas irresponsáveis e o abandono de inúmeros Programas sociais e cortes nas políticas de crescimento e emprego” (Ibidem) têm gerado o crescimento de todos os tipos de ódio e xenofobia contra estrangeiros.

As profundas transformações na área educacional, incluindo-se a gestão da educação, em todo o mundo, inclusive no Brasil a partir dos anos 1990, são compreendidas a partir das mediações com a totalidade envolvida nesse contexto de alternativas à crise estrutural do capital, que envolve a reforma do Estado. Adequada à nova ordem político-econômica, a atividade que permeia a administração educacional nos Programas de gestão educacional do IAS parece absorver vários conceitos das Teorias das Organizações, antigas e atuais, como aqueles de bases epistemológicas, comportamentais – Behaviorismo –, Burocracia, Teoria Sistêmica, Gerência de Qualidade Total (GQT) e Administração na Era Digital. São, ainda,

⁹ Carta Capital de 24 de setembro de 2008, Ano XV, N. 514 – O Novo Socialismo. A matéria trata da crise que se abatera sobre as finanças norte-americanas e do socorro do Estado ao sistema financeiro. Trata, ironicamente, da transformação dos Estados Unidos em USSRA (Estados Unidos Socialistas da República da América), na qual os “camaradas” Bush, Paulson e Bernanke simplesmente socializaram os prejuízos dos ricos (PINHEIRO, 2008).

¹⁰ TEIXEIRA, Francisco Carlos. Um estrondo na Noruega: quando o diabo bate à porta. Mensagem divulgada por meio eletrônico, recebida em 28 de julho de 2011.

utilizados outros conceitos, que se apresentam em roupagem parecida com a daqueles expressos na gestão democrática, como participação, autonomia, eleição de diretores, etc. A gestão democrática demandou intensas lutas da sociedade civil organizada, compreendida aqui por entidades acadêmicas e sindicais da década de 1980; no entanto, viu-se com a pesquisa que a gestão democrática vem sendo esvaziada de conteúdo progressista.

As mudanças na organização da administração pública orientadas pelo pensamento neoliberal e, posteriormente, a Terceira Via influenciaram a introdução de mecanismos de mercado na administração pública, refletindo-se nas ações de governos e na gestão da educação pública. As instituições públicas estatais assimilam esses novos parâmetros, que acabam culminando em uma interação, bastante significativa, entre Estado e “Terceiro Setor”. O marco legal para a materialização desse processo encontra-se em leis como: Lei Nº. 9.637/1998, de 15 de maio de 1998, primeiro dispositivo legal para regulação entre Estado e sociedade civil, que abriu a possibilidade de terceirização de algumas agências do governo, além de criar mecanismos que permitissem às Organizações Sociais (OS) maior “facilidade” no recebimento de financiamento público; Lei Nº. 9.608/98¹¹, que dispõe sobre atividade não-remunerada, ou seja, o trabalho voluntário; Lei Nº. 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, instituindo e disciplinando o termo de parceria (BRASIL, 1999)¹². Essas mudanças não vêm ocorrendo de maneira isolada, mas através de um movimento maior de reorganização do capitalismo internacional, que tem por objetivo a superação da própria crise estrutural.

A experiência mais recente tem mostrado a incapacidade, ou mesmo a opção política e ideológica dos governos, até mesmo aqueles considerados de esquerda ou de tendência trabalhista, de resolução de questões ligadas aos direitos sociais. Essa tarefa acaba sendo repassada para a sociedade civil, cujo conceito atual, delineado por Wood (2002) e adotado neste texto, a compreende como:

[...] “Sociedade civil” constitui não somente uma relação inteiramente nova entre o “público” e o “privado”, mas um reino “privado” inteiramente novo, com clara presença e opressão pública própria, uma estrutura de poder e dominação única e uma cruel lógica sistêmica. Representa uma rede particular de relações sociais que não apenas se coloca em oposição às funções coercitivas, “policiais” e “administrativas” do Estado, mas também a transferência dessas funções, ou, no mínimo, de uma parte significativa delas. Ela gera uma nova divisão do trabalho entre a esfera “pública” do Estado e a esfera “privada” da propriedade capitalista e

¹¹ Conforme essa Lei, ficou criado o contrato de gestão. De maneira diversa do termo de parceria, nesse tipo de contrato, as OS têm a gestão de certo patrimônio público, cedido a elas pelo Estado (ALGEBAILLE, 2005).

¹² Para aprofundamentos nessa área, consultar dissertação de Mestrado de Pires (2009) e Bezerra (2008).

do imperativo de mercado, em que apropriação, exploração e dominação se desligam da autoridade pública e da responsabilidade social – enquanto esses novos poderes privados dependem da sustentação do Estado por meio de um poder de imposição mais concentrado do que qualquer outro que tenha existido anteriormente (WOOD, 2003, p.217-218).

A concepção de sociedade civil atualmente em vigor, apontada por Wood, resulta das transformações estruturais no papel do mercado, do Estado e da própria sociedade civil a partir das décadas de 1970 e 1980. Novos poderes são atribuídos ao papel do Estado, mas no sentido de legitimar a coerção do mercado necessária à exploração e à dominação: basta observar a atual relação entre capital e trabalho. Há claramente uma tentativa de deslocar, separar o Estado da sociedade; esta se torna o universo onde se resolve tudo pelas vias da competição, da ajuda mútua e da “solidariedade”, com acentuada atuação do Terceiro Setor, em consenso com o novo papel do Estado. Nessa perspectiva, a “nova sociedade civil” é comandada por uma “mão invisível” – aparentemente, ninguém sabe que instituições governam a vida em sociedade, mas nela a idéia de democratizar a democracia desloca direitos sociais, e a luta de classes, o cidadão foi largado à sua própria sorte, tornando-se responsável e responsabilizando-se por problemas que afetam toda a sociedade em decorrência das desigualdades geradas pelo desenvolvimento do capitalismo. É nesse contexto real, material, concreto que se inscreve o objeto investigado.

O concreto, para Marx (2003), “é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso” (p.XXII). Entretanto, cabe também advertir que a totalidade a ser tratada neste estudo “é sempre relativa, embora possa figurar em certo momento como totalidade autônoma, destinada a servir de campo para uma investigação. Nunca se chega a uma totalidade derradeira, porque ela acaba sendo invariavelmente parte de algo” (VIEIRA, 2007, p.142). Segundo Vieira, “nas Ciências Humanas, o ato de explicar envolve a integração dos elementos no conjunto, a incorporação das partes no todo. Nessas ciências, o uso do método se assenta na transposição do fato a ser estudado, convertendo-o em totalidade relativa e autônoma” (Ibidem).

No estudo das políticas educacionais, neste caso, a singularidade que se impõe ao objeto estudado foi concebida como parte de um projeto social mais amplo. Tal projeto deve ser constituído compreendendo o

[...] grau de antagonismo atingido no confronto das forças sociais, em dado momento e em determinado lugar, os interesses e as ideologias predominantes na burocracia do Estado, sobretudo nos setores responsáveis pela elaboração e pela aplicação da política econômica e da política social; a formação dos técnicos; as peculiaridades regionais; enfim, o movimento destas e de outras políticas são elementos muito mais imprescindíveis à análise (VIEIRA, 2007, p. 146).

Além disso, por uma questão metodológica, procurei maneiras de relacionar a análise dessa totalidade, levando em conta o conjunto de mediações e determinações – local, regional, nacional e internacional – que concorrem para a emergência das políticas públicas sociais, cuja gestão foi significativamente alterada, materializando-se por meio de parcerias entre público e privado na área educacional, assim como na formação de quase-mercados também nessa área.

O Estado capitalista, segundo Harvey (2006), “não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho” (HARVEY, 2006, p.79). Para o autor, “atualmente há pouquíssimos aspectos da produção e do consumo que não estão profundamente afetados, direta ou indiretamente, por políticas do Estado” (Ibidem). Sua centralidade para o funcionamento da sociedade capitalista não é recente, porém suas “formas e modos de atuação mudaram conforme o capitalismo amadurecia” (Ibidem). Portanto, neste momento particular do capitalismo, o Estado também alterou seu papel.

Os desafios atuais para a compreensão e a transformação dessa realidade, composta por uma rica, porém complexa “totalidade de determinações” e de inúmeras “relações” (MARX, 2003, p.247) exige uma teoria e igualmente um método capazes de apreendê-la e desvendá-la. Segundo Mészáros (2007):

As correntes do pensamento do século XX são dominadas por abordagens que tendem a articular os interesses e os valores sociais da ordem dominante através de mediações complicadas – às vezes completamente desnorteantes – no plano metodológico. Portanto, mais do que no passado, a tarefa da desmistificação ideológica é inseparável da investigação do inter-relacionamento dialético complexo entre os métodos e valores, do qual nenhuma teoria ou filosofia social consegue escapar (MÉSZÁROS, 2007, p.303).

Nesse sentido, a realidade que interessa para esta investigação é a social, objetiva, concreta, em que as ações materiais são realizadas por sujeitos históricos, em suas constantes interações com a natureza, consigo mesmos e com o mundo social.

A análise levou em conta as Teorias das Organizações, já citadas, e a única concepção de gestão da educação, a democrática, forjada nas lutas dos movimentos da sociedade civil organizada por uma gestão específica da área educacional que não tivesse como parâmetro a Administração Empresarial, historicamente transposta para as escolas públicas brasileiras como modelo a ser seguido. Além dessa, também foram objetos desta análise os documentos produzidos no âmbito do IAS e, a partir da parceria, todas as mudanças efetuadas no Sistema Municipal de Educação e em quatro escolas da rede pública municipal,

já mencionadas, materializadas em documentos e ações institucionais, a fim de identificar possíveis intencionalidades e práticas que apontem para a materialização das concepções de gestão dos Programas do IAS na educação.

Guiada por essa idéia e sem perder de vista que as alternativas do capital para a superação de sua crise, inclusive com um novo desenho de Estado, possibilitaram o surgimento de novas formas de gestão pública, orientadas pelo modelo de Administração Empresarial, recorri a fontes variadas, que subsidiaram esta investigação. Tais fontes, como percepções do movimento do real, forneceram a base material sobre a forma como vem se materializando o novo paradigma de gestão na área educacional, especialmente no Município estudado.

Para compreender a complexidade do mundo material, como resultado de uma síntese de múltiplas determinações do desenvolvimento capitalista, procurei exercitar a reflexão sobre as relações que se estabelecem e interagem no dinâmico mundo de produção da vida material (LUKÁCS, 1979). Assim sendo, os fenômenos constituem-se, fundam-se e transformam-se a partir de múltiplas determinações contidas em uma totalidade concreta entendida como totalidade de relações, e não como uma mera soma ou justaposição de partes ou de um conjunto de variáveis (Ibidem).

Para melhor compreender as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS e a sua materialização na educação, analisei, além dos Programas, as Teorias das Organizações, o princípio da gestão democrática e suas circunstâncias atuais no Sistema Municipal de Educação de Cáceres-MT e em quatro escolas da rede pública municipal. Como perspectiva de análise, durante o processo de descrição, interpretação, explicação e compreensão do objeto de estudo, igual ênfase foi dada aos aspectos qualitativos e quantitativos, uma vez que tratam das alterações pelas quais passaram o objeto de investigação.

O conhecimento mais aprofundado do objeto de estudo levou em conta suas propriedades, a distinção de suas funções, suas estruturas, suas finalidades. Esse conjunto de elementos manifesta-se por meio de conceitos e categorias. Primeiro, foram definidas as categorias de totalidade e de contradição, necessárias às mediações, relações e conexões entre a totalidade social e a particularidade do objeto de estudo; em segundo lugar, alguns conceitos foram definidos conforme o avanço na compreensão do material empírico, alterados com o nível de percepção e de conhecimento do objeto em estudo.

Para Thompson (1981), as “categorias adequadas à investigação histórica são categorias históricas”. “O materialismo histórico distingue-se de outros sistemas

interpretativos pela sua obstinação teimosa [...] em elaborar essas categorias, e em articulá-las numa totalidade conceptual” (THOMPSON, 1981, p.61). Essa totalidade não é um “modelo” fictício, é um conhecimento em desenvolvimento, muito embora provisório e aproximado, com muitos silêncios e impurezas. “Suas especificidades históricas representam graus do desenvolvimento do conhecimento, exprimindo a unidade do histórico e do lógico” (Ibidem). De acordo com Marx (2003),

[...] as categorias exprimem formas de existência, condições de existência determinadas, muitas vezes simples aspectos particulares desta sociedade determinada, deste objeto, e que, por conseguinte, esta sociedade de maneira nenhuma começa a existir *inclusive do ponto de vista científico, somente a partir do momento em que ela está em questão como tal* (MARX, 2003, p.255, grifos do autor).

Com base em Marx, os conceitos presentes na realidade material apreendidos no momento da pesquisa forneceram a base para a análise; são eles: reforma e reconstrução do Estado, neoliberalismo e Terceira Via, Terceiro Setor, Nova Gerência Pública, parceria público-privada, participação, autonomia, sistema de informação, redes, retroalimentação, liderança, eficiência, eficácia, gerência, racionalidade, trabalho voluntário, entre outros. Tais conceitos foram aprofundados por constituírem elementos-chave para a caracterização e definição das propriedades do objeto de estudo, bem como para auxiliar nos graus de conhecimento das relações existentes entre eles e o tema desta tese. Esta exposição teórico-metodológica objetivou o delineamento do caminho percorrido na busca do conhecimento radical e rigoroso do objeto analisado.

A materialização desta pesquisa aconteceu em um constante retorno do referencial teórico ao material empírico: o processo de elaboração da tese contemplou, ao mesmo tempo, a escolha e visita contínua à teoria e à revisão de literatura, a pesquisa de campo e a análise documental e bibliográfica, como estão expressas em cada capítulo desta tese.

2.2 REFORMA E RECONSTRUÇÃO DO ESTADO EM TEMPOS DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

O contexto no qual se insere a redefinição do papel do Estado é marcado pela crise estrutural do capital e pelas medidas de que o capital lançou mão para sair dela. A temática envolvendo a reforma e reestruturação do Estado a partir dos anos 1980 tem sido abordada por várias correntes teóricas; entre elas, destacam-se o neoliberalismo e a Terceira Via. Essas correntes comungam do mesmo diagnóstico de crise: afirmam que ela está no Estado, no entanto, apresentam alternativas diferentes à sua superação. A primeira corrente, inspirada em princípios de mercado, assinala, com a reforma pelas vias da privatização de bens públicos, a passagem direta destes para o mercado; já a segunda, a reestruturação do Estado e o financiamento ao Terceiro Setor para execução de políticas sociais. Há, ainda, aqueles que defendem que a crise está no capital, como Mészáros (2002), Harvey (2003), Chesnais (1996) e Antunes (2004), por exemplo, que oferecem um arcabouço conceitual a partir do qual é possível sustentar que a crise se encontra no capital, e não propriamente no Estado.

Para justificar a defesa de que a crise está no capital e de que a crise fiscal do Estado é uma decorrência dela, adotei estes últimos autores, além de outros, como Adrião e Peroni (2005) e Peroni (2008), para discutir as relações entre a reforma e reestruturação do Estado e as proposições neoliberais e de Terceira Via, incluindo-se o Terceiro Setor, defendido pela autora como uma proposta alternativa da Terceira Via ao papel do Estado.

A perspectiva de Estado adotada neste texto compreende-o como histórico, concreto, de classe, portanto, máximo para o capital e mínimo para o trabalho, sujeito às alterações inerentes ao processo de reorganização do capital, como assinala Antunes, comentando as proposições de Mészáros, na apresentação da obra *Para Além do Capital*: o “Estado moderno é inconcebível sem o capital, que é o seu real fundamento, e o capital, por sua vez, precisa do Estado como seu complemento necessário” (MÈSZÁROS, 2003, p.19).

Essa relação torna-se ainda mais visível, transparente, com a crise do capital a partir do final da década de 1960, deflagrada com a crise do petróleo, a estagnação da produção de bens e a alta inflação de preços, fenômeno nomeado por Harvey (2003), de *estagflação*, em 1973, no contexto de esgotamento do modelo de acumulação fordista-keynesiano. Esse momento foi propício para a reinvestida do pensamento liberal, atualmente neoliberal, atacando o Estado do bem-estar social, acusado pelos defensores dessa abordagem teórica de ser o responsável pela crise, devido aos investimentos públicos estatais após a Segunda Guerra na área social.

Aliadas a essa corrente das alternativas de que o capital lançou mão para sair da crise, já apontadas na introdução desta tese, encontram-se a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via (ADRIÃO, PERONI, 2005). Essas alternativas não são nem

acontecem em momentos estanques. Elas estão inteiramente relacionadas, mediadas e interligadas entre si, constituindo-se no contexto da organização social capitalista. São alternativas capazes, na ótica do capital, de retomar as taxas fortes, mas relativamente estáveis de crescimento econômico perdido no decorrer da crise. A idéia é a retomada dos lucros auferidos durante o regime de acumulação fordista-keynesiano, no qual os principais atores do processo de desenvolvimento capitalista – Estado, capital e trabalho – tiveram a seguinte função:

O Estado teve de assumir novos papéis (keynesianos) e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção (HARVEY, 2003, p.125).

Para o autor, o “equilíbrio de poder, tenso, mas mesmo assim firme, que prevalecia entre trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação-Estado, e que formou a base de poder da expansão do pós-guerra, não foi lançado por acaso – resultou de muita luta” (Ibidem).

O rompimento do elo entre os três atores pôs em risco o equilíbrio do modelo alcançado nesse período, mostrando a fragilidade de qualquer medida que procura conter a incontrolabilidade do sistema do capital, que, por sua vez, “é orientado para a expansão e movido pela acumulação”, como defende Mészáros (2003, p. 99). De fato, a partir de 1973, medidas extremas na área econômica, atreladas a intensas doses de inovação tecnológica, política e social, dentre algumas alternativas, começaram a delinear o novo modelo de acumulação, mais flexível, marcado, segundo definição de Harvey:

[...] por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracterizam-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]. Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e as quedas dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (HARVEY, 2003, p.140).

Nesse contexto, o Estado outrora organizado já não mais atendia às novas demandas do novo modelo de acumulação em curso. A alternativa encontrada foi reformar o Estado, em um primeiro momento, e reestruturá-lo posteriormente, com o objetivo de apagar qualquer resquício do pacto envolvendo o trabalho, o salário social, materializado em políticas sociais do período anterior.

As medidas daí decorrentes afetaram, sobretudo, o papel do Estado em particularidades históricas muito distintas, como no caso dos países latino-americanos, dentre eles, o Brasil. No meu entender, tais medidas são compreendidas no conjunto da totalidade da organização social capitalista. Inúmeros países de todos os continentes adotaram as proposições das duas correntes apontadas acima, sob a alegação de crise no Estado. Sobre a crise fiscal e o endividamento do Estado, Oliveira (2007) afirma o seguinte:

A crise fiscal e o endividamento dos Estados, incluindo as nações ricas, fazem com que as burocracias estatais tenham suas ineficiências ressaltadas, contribuindo na proposta de um Estado minimalista, distanciando-se do ideário social-democrata. Somados a estes fatores, é necessário lembrar a crise dos países do Leste Europeu, a dissolução da URSS e os conflitos que emergiram a partir daí, as precárias condições econômicas que se encontram, demandando na sua grande maioria processos de reconstrução. Esta crise vem contribuir no afastamento dos ideais do Estado de bem-estar como modelo a seguir (OLIVEIRA, 2007, p.86).

Nesse contexto, ambas as correntes têm em comum o diagnóstico de que a crise está no Estado, entretanto, propõem estratégias diferentes à sua superação. Os neoliberais apontam que os gastos do Estado com políticas sociais geraram a sua crise fiscal, propõem a retirada completa do Estado da provisão de direitos sociais, bem como sua atuação na área empresarial, e propõem como estratégia a privatização de bens públicos. Já a Terceira Via aponta como alternativa o Terceiro Setor (PERONI, 2005).

Os neoliberais responsabilizam o Estado de bem-estar social pela crise – “começa tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado” (ANDERSON, 2008, p.14). Afirmam que as inúmeras obrigações assumidas pelo Estado, especialmente com as políticas sociais, foi à responsável pela geração da sua crise fiscal. Por isso, propõem tornar o Estado mínimo, repassando para o mercado serviços antes executado pelo setor público estatal, de modo a criar um sistema de “livre mercado” em áreas antes monopolizadas pelo Estado.

Os princípios orientadores de tais mudanças encontram-se na obra *O Caminho da Servidão*, de Friedrich von Hayek, publicada pela primeira vez em 1944; já as proposições neoliberais para a educação encontram-se nas formulações de Milton Friedman, na obra

Capitalismo e Liberdade (1982), filiada à Teoria da Escolha Pública da escola neoliberal denominada *Public Choice*. “Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (Ibidem, p.9). Nesse sentido, a democracia é um dos principais alvos dos ataques neoliberais. Anderson afirma que, para Hayek,

[...] a democracia em si mesma jamais havia sido um valor central do neoliberalismo. A liberdade e a democracia podiam facilmente tornar-se incompatíveis, se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse (ANDERSON, 2008, p.19).

A democracia é considerada, pelos neoliberais, como a tirania da maioria, a qual, através do voto, decide sobre bens que não são seus, gerando conflitos com os proprietários. É considerada, pelos neoliberais, como uma forma de distribuição de renda, por isso, se não podem acabar completamente com a democracia, o esforço se dá no sentido de esvaziar seu poder (PERONI, 2003).

As análises de Anderson constataam que, durante os anos 1980, a política neoliberal resultou em dois movimentos. O primeiro aponta para o sucesso dessa política, com o crescimento vertiginoso de operações puramente parasitárias e a explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais. O segundo aponta para o fracasso do neoliberalismo, pois o “peso do Estado de bem-estar social não caiu muito, apesar de todas as medidas tomadas para conter os gastos sociais”. O aumento desses gastos “com o desemprego custaram bilhões ao Estado, e o aumento demográfico dos aposentados na população levou o Estado a gastar outros bilhões em pensões” (ANDERSON, 2008, p.16)¹³.

O sinal do esgotamento dessa política, as inúmeras contradições por ela geradas em países de capitalismo avançado e a agudez com que atingiu os países pobres, cujo Estado de bem-estar social nem sequer fora implementado, impulsionaram o surgimento de outra corrente teórica, a Terceira Via, em meados da década de 1990.

A Terceira Via na Inglaterra floresce em um ambiente profundamente modificado pelas medidas neoliberais adotadas no governo de Thatcher na década de 1980. Do debate levado à frente por Tony Blair, Primeiro Ministro eleito em 1997 pelo Partido Trabalhista, em torno da retirada da cláusula 4 da Constituição partidária, que defendia a propriedade comum dos meios de produção, no interior do Labour Party, nasceu à defesa do empreendimento do

¹³ Anderson (2008) explica esse paradoxo afirmando que, embora o crescimento da proporção do produto bruto nacional consumido pelo Estado tenha sido notavelmente desacelerado, a proporção absoluta não caiu, mas aumentou de mais de 46% para 48% do PNB médio dos países da OCDE durante os anos 80.

mercado e rigor da competição. Com isso, foi selada, no interior do New Labour, a vitória da economia de livre mercado frente à fórmula anterior, mesclando liberalismo com traços da “moderna” “social-democracia”. Começa, então, a desenhar-se o que posteriormente Tony Blair, respaldado em intelectuais orgânicos do partido social-democrata, como Antony Giddens e David Miliband, chamou de “Terceira Via” (ANTUNES, 2003, p.96).

Antony Giddens (2001) faz a defesa da Terceira Via por meio da crítica tanto aos “neoliberais que querem encolher o Estado”, quanto “aos social-democratas que têm sido ávidos por expandi-lo”. Para a “Terceira Via é necessário reconstruí-lo”, ir além daqueles da direita “que dizem que o governo é o inimigo” e daqueles da esquerda “que dizem que o governo é a resposta” (GIDDENS, 2001, p.80). Giddens assim define a Terceira Via:

É um rótulo para discussões que ocorrem no mundo sobre como construir políticas de centro-esquerda, responsáveis pelas grandes mudanças na sociedade global. Sabemos agora que as duas tradições mais antigas: o socialismo tradicional, com espaços na propriedade coletiva, e o gerenciamento econômico keynesiano não são mais relevantes. Mas também sabemos que não faz sentido tratar o mundo como um gigantesco mercado. A “segunda via” chegou a um beco sem saída. É uma filosofia incompleta, não tem uma justiça social. Procuramos uma política diferente. É um debate aberto no mundo todo. Não há um programa fechado, mas há uma série de princípios comuns, que se aplicam à maioria dos países. Claro que países diferentes têm projetos diferentes, diferentes histórias. E não há um único esquema que se aplique a todos. Mas há uma série de princípios que se pode chamar de terceira via, mas não é preciso usar a expressão “terceira via”. Não é preciso usá-lo – é redundante – se não quiser. O que falamos é na modernização da centro-esquerda, modernização da filosofia e prática política da esquerda e centro (<http://www.rodaviva.fapesp.br/> acesso em 27/9/2010).

A idéia central, ou o princípio orientador da política da Terceira Via, gira em torno da reforma do Estado, denominado por Giddens como um “processo de aprofundamento da democracia” cujo “governo pode agir em parceria com a sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade”. A idéia dominante para os teóricos e adeptos da Terceira Via está no “desaparecimento do trabalho” e no “fim da sociedade de classes”, configurando-se um “novo Estado democrático, ou o Estado sem inimigos”. Por isso, justificam que “a política da Terceira Via é uma política de uma única nação”, ou seja, que não há mais contradição na sociedade capitalista e, conseqüentemente, luta de classes, pois, com a queda do Muro de Berlim e com a derrocada da União Soviética, a idéia do socialismo como organização social foi juntamente sepultada (GIDDENS, 2001, p. 79-80).

Se o capitalismo, marcado pela luta de classes e antagonismo social, pela extrema desigualdade e expropriação do trabalho e pela acumulação de capital, como reconhece

Mészáros (2002), é um sistema sociometabólico¹⁴, totalizador, que, apesar da intensa crise vivenciada atualmente, continua em vigor, são no mínimo contraditórias as afirmações acima, feitas por Giddens (2001), que nos apresenta idéias e afirmações sobre a inexistência de contradições na sociedade capitalista e da luta de classes como uma defesa explícita do capital.

A característica marcante desse modelo é o antagonismo de classes. Dizer que não existem mais classes sociais é no mínimo negar a história, ou acenar para o seu fim, como defendido por Fukuyama. Concordo com Thompson (1987) acerca de sua construção conceitual de classe como sendo

[...] um fenômeno histórico, que unifica uma série de acontecimentos díspares e aparentemente desconectados, tanto na matéria-prima da experiência como na consciência. Ressalto que é um fenômeno histórico. Não vejo a classe como uma “estrutura”, nem mesmo como uma “categoria”, mas como algo que ocorre efetivamente (e cuja ocorrência pode ser demonstrada) nas relações humanas. Ademais, a noção de classe traz consigo a noção de relação histórica. Como qualquer outra relação, é algo fluido que escapa à análise ao tentarmos imobilizá-la num dado momento e dissecar sua estrutura. [...] A classe acontece quando alguns homens, como resultado de experiências comuns (herdadas ou partilhadas), sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus. A experiência de classe é determinada, em grande medida, pelas relações de produção em que os homens nasceram ou entraram involuntariamente (THOMPSON, 1987, p.9-10).

Acredito que essa construção teórica se encontra em vigor atualmente, enquanto existir o capitalismo e suas formas destrutivas de vida, como as que vivenciamos na atualidade. Antunes (2009), na introdução do livro *A Crise Estrutural do Capital*, de Istvan Mészáros, aponta a complexidade da situação de classe atualmente, porém não assinala para o seu fim. Mostra que, depois da intensificação do quadro crítico nos Estados Unidos e demais países capitalistas centrais presenciaram profundas repercussões no mundo do trabalho em escala global, em que

[...] a erosão do trabalho relativamente contratado e regulamentado, herdeiro da era taylorista e fordista, modelo dominante no século XX – resultado de uma secular luta operária por direitos sociais – que está sendo substituído pelas diversas formas de ‘empreendedorismo’, ‘cooperativismo’, ‘trabalho voluntário’, ‘trabalho atípico’, formas que oscilam entre a superexploração e a própria auto-exploração do trabalho, sempre caminhando em direção a uma precarização estrutural da força de trabalho em escala global. Isso sem falar na explosão do desemprego que atinge enormes

¹⁴ “O complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina suas funções vitais ao capital [...]. Tem seu núcleo constitutivo formado pelo tripé capital, trabalho e Estado, sendo que estas três dimensões fundamentais do sistema são materialmente constituídas e inter-relacionadas e é impossível superar o capital sem a eliminação do conjunto dos elementos que compreende este sistema”. (ANTUNES, IN: MÊSZÁROS, 2002, p. 15-16)

contingentes de trabalhadores sejam homens ou mulheres, estáveis ou precarizados, formais ou informais, nativos ou imigrantes, considerando que estes últimos são os primeiros a serem fortemente penalizados (ANTUNES, 2009, p.13).

Diante de tal situação, a organização dos trabalhadores encontra-se enfraquecida, com pouco ou quase nenhum poder de luta por garantias sociais, mas apenas pela manutenção de esparsos postos de trabalho ainda existentes. Mesmo que isso não se reflita em uma tomada imediata de consciência, por parte dos trabalhadores, de sua situação enquanto classe antagônica ao capital é conveniente retomar as análises que Wood (2003) traz acerca da concepção de classe de Thompson. Para ela, “a grande força da concepção de classe de Thompson é ser capaz de reconhecer e explicar as operações de classe na ausência da consciência de classe” (WOOD, 2003, p.75). Segundo a autora, contrário aos seus críticos, Thompson,

[...] respeitando os princípios do materialismo histórico e sua concepção de processos históricos materialmente estruturados, trata o processo de formação de classe como um processo histórico formado pela “lógica” das determinações materiais. Ele poderia mesmo virar a mesa contra seus críticos. Um de seus maiores objetivos ao se recusar a definir classe como uma “estrutura” ou “coisa” [...] foi recuperar o conceito de classe contra aqueles cientistas sociais, especialmente os burgueses, que negam sua existência a não ser como um “constructo teórico pejorativo imposto sobre a evidência”. Rejeitou essas negativas, insistindo no conceito de classe como relação e processo a serem observados ao longo do tempo como um padrão nas relações, nas instituições e nos valores sociais. Em outras palavras, classe é um fenômeno visível apenas no processo (WOOD, 2003, p.77).

Repensando as concepções de Giddens acerca da inexistência de classes e do surgimento de um “novo Estado democrático”, acredito que haja uma relação muito íntima entre essas formulações. Como pensar em democracia dentro do modelo capitalista excludente, em vigor até o presente momento histórico, no qual inexistente poder popular? Para Wood (2007), “o capitalismo é – em sua análise final – incompatível com a democracia, se por ‘democracia’ entendemos, tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo” (WOOD, 2007, p.382). Nesses termos:

Não existe um capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado aos dos imperativos do ganho e da acumulação e no qual os requisitos da maximização do benefício não ditem as condições mais básicas de vida. O capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder (WOOD, 2007, p.382).

Capitalismo e democracia são incompatíveis, ainda, porque “toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso quer dizer que a democratização deve ir na mão da ‘desmercantilização’. Mas desmercantilização por definição significa o final do capitalismo” (Ibidem). Portanto, o novo regime democrático, proposto pela Terceira Via, sobre o qual nos fala Giddens e cuja materialização vem se dando com ampla participação de trabalhadores, nas condições descritas por Antunes (IN: Mészáros, 2009), pode ser mais bem expresso com a nova reorganização do capital mundial, que tenta driblar sua crise estrutural. Para isso, o “neokeynesianismo do Estado todo privatizado é a resposta encontrada pelo capital para sua crise estrutural” (ANTUNES, 2009, p.14). Nessa condição, parece não restar dúvidas de que o Estado continua forte para o capital, porém fraco para com o atendimento aos direitos sociais, de modo que a execução de políticas nessa área se utiliza amplamente da mão de obra do trabalho precário, tendo como alternativa o Terceiro Setor.

Ao contrário dos neoliberais, que propõem a privatização e retirada completa do Estado da oferta de políticas (sociais) públicas – o Estado mínimo –, a Terceira Via apela para a responsabilização de um novo ator – o Terceiro Setor – para substituir o papel do Estado na execução dessas políticas, dentre elas, a da educação, por meio de parcerias. O Estado deixa de agir diretamente na execução de políticas (sociais) públicas, no entanto, financia o Terceiro Setor e, por meio das parcerias entre o público e o privado, institui a política pública.

Essas concepções têm receptividade dos grupos dominantes e encontram terreno fértil nos países de Terceiro Mundo, inclusive no Brasil. Isso, até certa medida, não constitui novidade, pois “a história está repleta de episódios nos quais uma classe se alia com algum Estado estrangeiro contra o adversário de classe no seu próprio Estado” (LUKÁCS, 1992, p.146). Esse contexto vem contribuir no êxito de propostas que visam a liberar a economia, assim como as relações de trabalho, da intervenção do Estado, de incentivos e taxaço fiscal, do controle, de qualquer forma de regulação. O Estado passa a ser apontado como uma instituição morosa, pesada e ineficiente, com sua organização pautada nos padrões de excelência e eficácia referenciados na iniciativa privada (OLIVEIRA, 2007).

Salvo as particularidades locais, foram essas concepções que orientaram a Reforma do Estado no Brasil no primeiro mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). O início desse Governo redimensiona o padrão de organização e gestão do Estado, na busca de uma “administração pública gerencial” em substituição à administração pública burocrática. Para tanto, foi criado, em 1995, o extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo Plano Diretor de Reforma do

Aparelho do Estado (PDRAE) é o documento oficial orientador das reformas. O titular desse ministério, Luiz Carlos Bresser Pereira, prepara o ambiente para a implementação da reforma, com a questão central girando em torno de “como reconstruir o Estado ou como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado” (BRESSER PEREIRA, 2007, p.21).

Os social-democratas, no Brasil, instalados no Estado brasileiro, partem também do diagnóstico de crise no Estado, de que este passou por um crescimento distorcido com uma administração rígida, burocrática. Para torná-lo mais “eficiente”, era preciso buscar novas formas de gestão pública, com apelo à “autonomia da administração indireta, com maior eficiência da administração descentralizada”. Assim, abrem-se as possibilidades para a instituição das parcerias na área social, em especial na educação.

Para “transformar” as instituições, Bresser Pereira propôs: a **privatização**, entendida como o processo de transformar uma empresa estatal em privada; a **terceirização**, como o processo de transferir serviços auxiliares ou de apoio para o setor privado; e a **publicização**, enquanto uma transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social. Nesse caso, em um grande número de “áreas, particularmente na social e científica, o Estado pode ser mais eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados” (MARE, 1995, p.8).

A execução de serviços públicos com base na relação público não-estatal continuou em pleno vigor no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), ocorrendo um aprofundamento com a aprovação da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, denominada Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP), e inúmeras medidas tomadas posteriormente, no sentido de efetivar essa relação entre União, Estados e Municípios brasileiros e o setor privado. No ano de 2009, por exemplo, o Ministério da Educação lançou edital para contratar serviços educacionais de empresas privadas, incluindo-se entidades do Terceiro Setor, tendo um de seus contratos assinados com o IAS, voltado para a compra de “tecnologia social”, do programa denominado “Circuito Campeão”.

A criação da figura jurídica do público não-estatal possibilitou a abertura ao mercado e a setores a ele ligados, como o Terceiro Setor mercantil, que recebe financiamento público e firma parcerias com esse poder, criando uma situação nova, de relações muito complexas, que extrapola a simples definição de propriedade do público e do privado. Como são medidas hegemônicas, por exemplo, na área educacional, Dale (1995) esclarece que:

As numerosas combinações possíveis de financiamento, fornecimento e regulamentação tornam possível a ampla série de mecanismos e “mesclas” de “mercado” na economia de política social responsável pela heterogeneidade e complexidade dos “mercados” educacionais que aparentemente estão proliferando por todo o mundo ocidental (DALE, 1995, p.139).

Com esses arranjos, reorienta-se e redimensiona-se o padrão de organização e gestão do Estado. Seu modelo histórico de administração “burocrática” passou por tentativas de superação ou por interação com a Nova Gerência Pública, com forte apelo à tecnologia, inspirada no modelo de administração empresarial (Estado gerente, sem fins, sem política). O marco teórico-conceitual que fundamenta essas mudanças se pauta no modelo de administração empresarial. Seu argumento está centrado na difusão da idéia de ineficácia do Estado, na “perfeição” e eficácia do mercado e, complementarmente, em agentes da “sociedade civil”, na provisão dos direitos sociais. De acordo com Dupas (2003),

O esvaziamento do serviço público contemporâneo e a explosão das iniciativas espontâneas da sociedade civil, visando à explicitação de suas demandas ou às ações concretas de natureza social, têm várias causas. As teses neoliberais dos anos 80 haviam definido o Estado como intrinsecamente ineficaz, moralmente incapaz e totalmente dispensável para definir ações públicas eficazes. Segundo elas, os mercados livres e a competição seriam suficientes para criar um padrão mundial de empregos e de welfare privado (DUPAS, 2003, p. 73).

É importante compreender esse movimento de transição no papel do Estado porque ele é marcado pela hegemonia do capital, cujas estratégias para a superação da própria crise incluem o apelo ideológico para formação de consenso junto a alguns setores da sociedade civil em torno de interesses do capital. Torna-se, então, relevante retomar alguns aspectos do pensamento político de Ellen Wood, que fornece elementos para nossa compreensão do modo como vem se dando o debate teórico-prático acerca da relação entre Estado e sociedade civil, bem como para nosso argumento na defesa do público em detrimento do privado.

É extremamente complexo, irreal, falar de democracia centrada no poder popular, de sociedade democrática, no contexto do estágio atual de desenvolvimento do capitalismo – contexto no qual o conceito de sociedade civil ganha novos contornos, sentidos e significados. A legitimidade das ações do Estado pauta-se na busca do consenso junto à sociedade civil para a aceitação passiva das mudanças estruturais na economia, no mundo do trabalho e no papel do próprio Estado. O desmonte do Estado do bem-estar social é um exemplo típico desse recorte histórico: as ações do Estado são articuladas com aparelhos hegemônicos do capital, pela busca do consenso em torno da legitimidade do Terceiro Setor como alternativa ao papel do Estado (ADRIÃO & PERONI, 2005).

A obtenção do consenso é importante, pois, neste momento particular do capitalismo, concordamos com Thompson que não se trata de hegemonia como forma de “dominação de uma classe e submissão por outra. Ao contrário, ela incorpora a luta de classes e traz a marca das classes subordinadas, sua atividade e sua resistência” (WOOD, 2003, p.96).

Wood (2003) destaca que “a associação do capitalismo com a ‘democracia formal’ é com certeza um aperfeiçoamento das formas políticas a que faltam liberdades civis, o domínio do direito e o princípio da representação” (WOOD, 2003, p.217). Alerta que “a separação entre Estado e sociedade civil no Ocidente certamente gerou novas formas de liberdade e igualdade, mas também criou novos modos de dominação e coerção”. De certa forma, “trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da ‘sociedade civil’ (Ibidem). Essa transformação da “sociedade civil”, para Wood,

Deu à propriedade privada e a seus donos o poder de comando sobre as pessoas e sua vida diária, um poder reforçado pelo Estado, mas isento de responsabilidades, que teria feito a inveja de muitos Estados tirânicos do passado. Mesmo as atividades e experiências que estejam fora da estrutura imediata de comando da empresa capitalista, ou fora do alcance do grande poder político do capital, são reguladas pelos ditames do mercado, pela necessidade de competição e de lucro. Mesmo quando o mercado não é como em geral acontece nas sociedades capitalistas avançadas, um mero instrumento de poder para conglomerados gigantescos e empresas multinacionais, ele ainda assim é uma força coercitiva capaz de submeter todos os valores, atividades e relações humanas aos seus imperativos. Nenhum déspota antigo teria esperado invadir a vida privada de seus súditos – suas oportunidades de vida, escolhas, preferências, opiniões e relações – com a mesma abrangência e detalhe, não somente no local de trabalho, mas em todos os cantos de sua vida. [...] Em outras palavras, coerção não é apenas um defeito da sociedade civil, mas um de seus mais importantes princípios constitutivos. As funções coercitivas do Estado foram em grande parte ocupadas na imposição da dominação na sociedade civil (WOOD, 2003, p.218).

Os argumentos dominantes em torno das mais recentes alterações no papel do Estado e da sociedade civil, especialmente expressos nos princípios constitutivos do projeto político da Terceira Via, apontam para um novo Estado democrático e para a “reinvenção da sociedade civil” (LIMA & MARTINS, 2005, p.52). O novo Estado democrático, na perspectiva de Terceira Via, é compreendido como o Estado que advoga e descentraliza responsabilidades para a sociedade civil, com o fim do socialismo real. Nessa perspectiva, o Estado não pode ser mantido como burocrático e sufocante – nem Estado mínimo, nem Estado máximo –, mas sim Estado “forte” ou Estado “necessário”. Nessa condição, Lima e Martins (2005) apontam que:

[...] a renovação do aparelho estatal se daria pela incorporação e desenvolvimento dos seguintes aspectos: descentralização administrativa, democratização,

transparência, eficiência administrativa, espaços de participação e a função reguladora dos riscos sociais, econômicos e ambientais (LIMA e MARTINS, 2005, p.51).

Assim, a Terceira Via advoga que a governabilidade deve ser pensada como algo capaz de sintonizar ações do “novo Estado democrático” com os organismos da sociedade civil. A governabilidade, no sentido proposto pela Terceira Via, “significa a articulação entre a esfera estatal e a esfera privada (base e fundamentação do conceito de público não estatal) em âmbito nacional e internacional em uma única direção” (LIMA e MARTINS, 2005, p.51).

As transformações no papel do Estado apontam nova dimensão para a sociedade civil, ou sociedade civil ativa. Para a Terceira Via, é fundamental que a construção do “novo Estado democrático” implique também a renovação e o reordenamento da sociedade civil. “A sociedade civil ativa se tornaria *locus* da ajuda mútua, da solidariedade, da colaboração e da harmonização das classes sociais” (Ibidem, p.53). Para a Terceira Via, “o governo pode e deve desempenhar um importante papel na renovação da cultura cívica” da sociedade civil (GIDDENS, 2001, p.89), qual seja encaminhar a sociedade civil a partir de certas diretrizes. Isso demandaria que: o Estado e a sociedade civil trabalhassem em parceria; o Terceiro Setor e as associações voluntárias assumissem funções de Estado; as comunidades fossem incentivadas à resolução de seus próprios problemas; e que houvesse um pacto social para busca de solução pacífica dos conflitos sociais (GIDDENS, 2001).

A instituição do novo Estado democrático ainda demandaria: o ajustamento do governo às novas circunstâncias da era global; a democratização da democracia, entendida como descentralização; movimento de dupla democratização, com a delegação de poder de cima para baixo e uma delegação de poder para cima; e “Estado com capacidade de administrar riscos, o que pressupõe expor opções de políticas ao debate público e submeter-se a ele” (GIDDENS, 2001, p.82-86).

Para a Terceira Via, é perfeitamente possível “conciliar os princípios do socialismo – a fraternidade e a igualdade – com as liberdades de mercados liberalizados e da democracia liberal” (Ibidem). Para a efetividade dessa combinação, propõe-se um conjunto de valores, como “interdependência, responsabilidade, incentivos e delegação” (LATHAM, 2007, p.52). Este último valor, ou seja, delegação, para os teóricos da Terceira Via, está “longe de engendrar uma sociedade à moda antiga, os governos precisam agora aproximar da sociedade civil os poderes da democracia e da provisão pública” (Ibidem, p.52).

Wood (2007, p.382) argumenta que, “em nossos dias, estamos acostumados a usar a palavra ‘democracia’ em um sentido diferente” do expresso no início de seu texto “Estado,

democracia e globalização”, “e o capitalismo é o que tem feito esta redefinição na teoria e na prática”. Ela explica:

[...] quero adicionar um comentário a respeito das definições mais benignas sobre a democracia: aquelas noções convencionais que tendem a identificar democracia com constitucionalismo, proteção das liberdades civis, e um governo limitado – a classe de noções que freqüentemente escutamos descritas como direitos democráticos (WOOD, 2007, p.383).

A autora diz que essas são “concepções boas diante das quais nós, os socialistas, deveríamos estar muito mais atentos do que estivemos no passado. Mas as pessoas, o *demos*, como poder popular esteve visivelmente ausente dessa definição de democracia”. É bem verdade, “não existe inconsistência fundamental alguma entre o governo constitucional, as normas do estado de direito e as regras das classes proprietárias” (Ibidem). A autora continua, afirmando que:

O ponto central desta definição de democracia é limitar o poder arbitrário do Estado a fim de proteger o indivíduo e a ‘sociedade civil’ das intervenções indevidas deste. Mas nada se diz sobre a distribuição do poder social, a ênfase desta concepção de democracia não se encontra no poder do povo, mas sim em seus direitos passivos, não assinala o poder próprio do povo como soberano, mas sim, no melhor dos casos, aponta a proteção de direitos individuais contra a ingerência do poder de outros. De tal modo, esta concepção de democracia focaliza meramente o poder político, abstraindo-o das relações sociais ao mesmo tempo em que apela a um tipo de cidadania passiva na qual o cidadão é efetivamente despolitizado (WOOD, 2007, p.383).

O nível de intervenção do Estado, sua relação com as classes populares e o exercício da cidadania, descritos por Wood, não se coadunam com as propostas dos teóricos de Terceira Via, no entanto, fornecem-nos o referencial adequado à compreensão das novas teorias e práticas no contexto de crise estrutural do capital. A proposta de intervenção da Terceira Via critica as políticas sociais implementadas no Estado de bem-estar social e, ao mesmo tempo, defende que o novo Estado subsidie a cidadania ativa. A cidadania ativa é o contraponto aos “benefícios” sociais gerados e distribuídos aos trabalhadores pelo Estado providência durante a *era de ouro do capitalismo* (HOBBSAWM, 2008).

Para a Terceira Via, “o novo governo precisa gerar bem-estar vivo – empregos comunitários, aprendizado vitalício e delegação social”. Isso porque, “numa sociedade sólida, com densas redes de respeito e cooperação, as pessoas tendem a valorizar tanto o altruísmo como o interesse próprio”. “É por isso que a Terceira Via procura fortalecer a sociedade civil por intermédio de suas políticas de delegação” (LATHAM, 2007, p.54). Isso pode significar:

Se desfazer de prerrogativas para que as pessoas possam trabalhar juntas na definição de seus interesses mútuos e na reconstrução de seus hábitos de confiança. Isso não significa um governo menor, apenas um governo de um tipo diferente. E reflete um papel revisado para o Estado – como um facilitador, como um habilitador: ainda envolvido no custeio e na regulamentação dos serviços, mas não necessariamente em sua prestação (LATHAM, 2007, p.54).

Defensores da Terceira Via, como Driver e Martell (2007), procuraram delimitar o espaço de atuação do Estado, cujas políticas se inspiram nessa corrente teórica, anunciando o que poderia ser feito em termos de atuação política: promover a geração de riqueza, a justiça social, o mercado e a comunidade; abraçar a empresa privada sem, no entanto, favorecer automaticamente soluções de mercado; endossar um papel ativo para o Estado – por exemplo, o bem-estar dos trabalhadores – sem pressupor necessariamente que os governos prestem serviços públicos diretamente: “estes poderiam ser prestados pelos setores privados ou voluntários; e, acima de tudo, oferecer uma visão comunitária, e não individualista, da sociedade, em que seja papel dos governos promover ‘a comunidade’ como meio de enriquecer as vidas individuais” (DRIVER & MARTELL, 2007, p.66-7).

A Terceira Via pretende, com sua proposta política, unir artificialmente o que foi dissolvido/destruído há décadas pelo grande capital, como a solidariedade e o voluntarismo. Ser solidário depende da vontade de cada indivíduo, da concepção de mundo e de sociedade que deseja para si e para seus semelhantes, o que, a meu ver, continua em pauta. Valores como o de solidariedade nunca foram um princípio do capitalismo – muito pelo contrário, é em si um valor antitético e por isso não se institui por decreto. Questão mais grave ainda se coloca com relação ao trabalho voluntário em tempos de crise e desemprego estrutural. Como um trabalhador que não têm suas necessidades básicas de sobrevivência e de sua família satisfeitas pode se dedicar ao trabalho voluntário? Certamente, os teóricos de Terceira Via propõem tal atividade benevolente para banqueiros, para o alto escalão do sistema financeiro, que continua ganhando bilhões com a crise do capital, à custa do trabalho produtivo e do desemprego em larga escala, o que não se enquadra na situação dos trabalhadores na atualidade.

Nesse contexto, “na falta de alternativas que envolvessem uma ação pública eficaz – o ativismo político pela cidadania e pela justiça social foi se transformando em ativismo civil voltado à solidariedade social. A demanda por responsabilidade social passou, aos poucos, a se deslocar do governo para o ativismo social e voluntário da população” (DUPAS, 2003, p.77), o que aqui se convencionou chamar por Terceiro Setor. Por uma questão lógica, optei

por tratar, na seqüência, o tema “Nova Gerência Pública” e, posteriormente, o Terceiro Setor, por este se relacionar diretamente ao IAS, objeto de estudo desta tese.

2.3 – A NOVA GERÊNCIA PÚBLICA

Conforme exposto anteriormente, os mecanismos de mercado vêm orientando reformas nos Estados nacionais em diferentes partes do mundo desde a década de 1980. Têm como causa mais visível as estratégias do capital para superar a própria crise estrutural e, como consequência imediata, a reorganização administrativa do aparato estatal, com a implantação da Nova Gerência Pública, ou Gestão Gerencial, no interior do Estado. Constatase, com isso, a redução drástica dos direitos sociais, incluindo-se as políticas universais, e a retirada do Estado de provedor direto desses direitos, repassando-os para o mercado e/ou para o Terceiro Setor por meio de parcerias público-privadas, inclusive na gestão educacional. Boron (2008) assinala o duplo movimento que impulsionou essas novas performances no perfil do Estado, geradas com a “direitização do clima ideológico e político do Ocidente nos anos 80”

[...] por um lado, uma supersticiosa exaltação do mercado, fechando os olhos para os resultados catastróficos que seu funcionamento autônomo havia produzido no passado – até desembocar na Grande Depressão de 1929 – e absorvendo-o piedosamente de suas culpas. Por outro, uma recíproca satanização do Estado como causador de todas as desgraças e infortúnios que, de diferentes maneiras, afetaram as sociedades capitalistas. Não é precisamente uma casualidade que a crítica ao Estado tenha começado a aumentar quando os Estados capitalistas da América Latina iniciaram uma nova etapa democratizadora (BORON, 2008, p.77).

O uso do termo *Nova Gerência Pública* (New Public Management – NPM) ocupa com freqüência o vocabulário e a prática política de numerosos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do restante do mundo (ORMOND e LÖFFLER, 1998). Os autores advertem sobre a ausência de consenso acerca do paradigma da Nova Gerência Pública, no entanto, o termo parece descrever uma tendência global em direção a certo tipo de reforma administrativa. Segundo Peci et al. (2008), nas décadas de 1980 e 1990, concomitantemente, vários movimentos:

[...] abrigados sob o guarda-chuva da New Public Management (NPM), especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública, cujos pontos centrais se referiam à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência (PECI, PIERANTE & RODRIGUES, 2008, p.41).

Marini (2003) aponta para as denominações sobre o termo, assinalando que o movimento denominado New Public Management “vem sendo traduzido como Nova Gestão Pública ou Nova Gerência Pública ou, ainda, Nova Administração Pública” (MARINI, 2003, p.47). Os modelos do NPM são apontados por Abrúcio (2007), conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Respostas à crise do modelo burocrático inglês (Whitehal)

GERENCIALISMO PURO	CONSUMERISM	PUBLIC SERVICE ORIENTED
Economia & eficiência (produtividade)	Efetividade & qualidade “fazer melhor”	Foco na equidade & <i>accountability</i> “fazer o que deve ser feito”
Contribuintes	Clientes/consumidor	Cidadãos

Fonte: adaptado de ABRÚCIO (2007, p.181).

Marini, dialogando com Barzelay (2001)¹⁵, afirma que a Nova Gestão Pública (NGP) é, antes de tudo,

[...] um âmbito de debate, um diálogo profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da administração pública envolvendo a comunidade acadêmica e funcionários. **Aponta que o debate deva concentrar-se na busca de respostas**, segundo determinadas circunstâncias, para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos (MARINI, 2003, p.47-8, grifo meu).

Ormond e Löffler assinalam que “o termo é também algo equivocado porque seus elementos não são tão novos, e por isso a Nova Gerência Pública tem sido acusada de vender ‘vinho velho em vasilhame novo’. Exceto nos Estados Unidos, o termo não foi utilizado até os anos 80” (ORMOND e LÖFFLER, 1998, p. 83). Mesmo sem um significado definido, é

¹⁵ BARZELAY, Michael. The New Public Management: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001.

correto afirmar que a Nova Gerência Pública tem trazido à baila uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental (Ibidem).

À concepção restrita de Nova Gerência Pública, recai a ênfase na “gerência de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e a vinculação da remuneração com o desempenho” (Ibidem, p.85). Alguns aspectos dessa nova forma de organização do Estado podem ser expressos com a “delegação de autoridade no interior das agências executoras, e/ou entre Ministérios/Departamentos e agências executoras, e/ou entre o governo central e os níveis inferiores de governo, o mercado e o terceiro setor” (ORMOND e LÖFFLER, 1998, p. 87).

O uso de mecanismos de mercado na administração pública norte-americana é tratada por David Osborne e Ted Gaebler (1992) no livro, bastante sugestivo, intitulado: *Reinventando o Governo*. Para os autores, “a chave para a reinvenção do governo é a mudança dos incentivos que motivam as instituições públicas. A idéia é aplicar no setor público a mesma análise com que procuramos compreender como funciona o mercado” (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p.336). Nesse sentido, os autores definem o que seria o governo orientado para o mercado:

[...] não só as mudanças de sistema, mas também a competição e as opções do consumidor, a responsabilidade pelos resultados e, naturalmente, a iniciativa privada no setor público; transferência de poder para a coletividade, calor e cuidado das famílias, dos vizinhos e das comunidades, para complementar a eficiência e a efetividade dos mecanismos de mercado (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p.337).

Nesse país, a intensidade das mudanças no papel do Estado justifica-se também com a crise estrutural do capital, a recessão e o déficit público na década de 1990 e as transformações advindas do mundo globalizado, entre outros fatores. Os autores apontam para a ineficácia do Estado como provedor de serviços públicos, a urgência em eleger governos empreendedores com ações voltadas para a competição e resultados ao estilo de mercado. Exaltam a superioridade da “comunidade”, com o apelo ao trabalho voluntário ou “precário” para a resolução de seus próprios problemas. Isso implica criar:

Novos tipos de instituições públicas flexíveis prontas a aprender novos procedimentos com agilidade, quando as condições o exigem. Elas utilizam a competição, permitem ao consumidor escolher o que preferem e empregam outros mecanismos não-burocráticos para agir da forma mais criativa e eficaz (OSBORNE e GAEBLER, 1992.p. 2).

Os autores argumentam que, nos “Estados Unidos, os governos sempre usaram, em algumas medidas, os mecanismos do mercado para alcançar seus objetivos” (p.306). No entanto, mostram que a intensificação dessa prática ocorreu a partir da década de 1980. Afirmam que “a chave para a reinvenção do governo é a mudança dos incentivos que motivam as instituições públicas, ou seja, consiste na mudança dos mercados que funcionam dentro do setor público” (OSBORNE e GAEBLER, 1992.p. 2). A educação, o treinamento profissional, seguro desemprego, dentre outros, são apontados pelos autores como exemplos de mercados no setor público.

Segundo Marini, as principais influências da NPM foram extraídas das teorias da Escolha Pública e, principalmente, do Agente-Principal; além disso, foram incorporados aspectos contemporâneos da gestão empresarial: Total Quality Management (TQM), ou Gerência da Qualidade Total.

Abordo alguns aspectos da teoria da Escolha Pública, pois esta influenciou diretamente a formação de quase-mercado no setor público educacional. A Teoria da Escolha Pública, formulada por teóricos filiados à escola de pensamento neoliberal Public Choice, tem suas idéias associadas a temas como privatização, desregulamentação e políticas públicas. Tais temas, a partir da década de 1980, passaram a influenciar, por exemplo, os relatórios do Banco Mundial sobre políticas sociais para a América Latina (MORAES, 2001).

O campo de análise da Public Choice constitui-se do “estudo das decisões coletivas ou públicas, do funcionamento das instituições e dos processos políticos que aquelas implicam” (BUCHANAN, McCORMICK e TOLLISON, 1984, p.42-3, tradução minha). Moraes complementa, afirmando que ela “analisa a história, o comportamento social e as estruturas legais e constitucionais utilizando métodos e pressupostos da microeconomia neoclássica” (MORAES, p.48). Nesse sentido, o modelo da *rent-seeking society*, denominado *captura de rendas*, tornou-se seu instrumento predileto para caracterizar políticas públicas, regulações e estratégias macroeconômicas.

Essa escola aponta os vícios da política e o seu oposto, as virtudes do mercado, tendo a imagem deste como referendo. Segundo Moraes, o objetivo dessa escola é tornar “as decisões ‘não-mercado’ mais próximas das ‘decisões do tipo mercado’” (Ibidem, p.56). As justificativas de suas propostas foram apontadas por esse autor e são as seguintes: “alguns bens tidos *usualmente* como públicos não são *necessariamente* públicos, ou não precisam ser obrigatoriamente públicos nem *inteiramente* públicos” (Ibidem, p.57). Segundo essa escola:

Em muitas situações pode-se individualizar o usuário (consumidor ou cliente) e cobrar pelo acesso ao bem – é o caso dos serviços educacionais. Aqui, trata-se claramente de substituir um mecanismo de manifestação das preferências – as decisões políticas – por outro mais eficiente e confiável, o mercado. Em vez de uma política pública de educação, deixa-se que os indivíduos façam a sua política de educação no mercado de serviços escolares. Mesmo que se queira – por algum motivo ético ou político – garantir o acesso a esse bem para indivíduos que não o podem comprar, não necessariamente a *provisão* do bem deve coincidir com a *produção* (MORAES, 2001, p.57).

Essa teoria desenvolve a crítica à “ineficiência” do Estado e orientou diferentes formas de privatização no setor público. Disso resultou à busca de alternativas de gestão que superassem a dicotomia gestão “estatal-centralizada-ineficiente”, de um lado, “mercado-concorrencial-perfeito”, de outro. A alternativa encontrada foi introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade destas últimas. A argumentação favorável a este processo:

[...] gira em torno da idéia de melhorar o controle social sobre a oferta dos serviços escolares por parte dos usuários, controle externo indutor de melhorias sem, no entanto, privatizá-los [...]. Surge, assim, a noção de “quase-mercado” que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada na área educacional sob a suposição de induzir melhorias (SOUZA & OLIVEIRA 2003, p.15).

Corroborando a afirmação acima, Osborne e Gaebler afirmam que, “no setor da educação, isto pode significar a criação de um mercado competitivo em que os consumidores tenham opções, e os principais interessados (pais e professores) tenham controle genuíno” (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p.334-5). O princípio da competição fora instituído entre as escolas e os professores “para obter recursos destinados a experimentar novas idéias; premiação, recursos adicionais atrelada a resultados dos alunos” (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p.17).

A idéia de que a Nova Gestão Pública traz a melhoria da qualidade da gestão é contestada por estudiosos dessa temática, como, por exemplo, Matas (2001). Esse autor discute a problemática inerente à implementação dos parâmetros da Nova Gestão Pública na reorganização da administração pública nos países latino-americanos e argumenta que:

Deve-se abandonar a idéia de que a Nova Gestão Pública é somente um conjunto de instrumentos para a melhoria da gestão, devendo-se considerar que também incorpora valores ideológicos e administrativos (MATAS, 2001, p.5, tradução minha).

As advertências do autor são importantes, especialmente porque essa corrente “renovadora” da administração pública surgiu em um conjunto de países desenvolvidos em que a atuação do Estado, tanto na área econômica quanto na área social, se revelou de extrema relevância para a sustentabilidade do sistema do capital. Matas sustenta que “essa circunstância não é casual e supõe uma base para argumentar uma parte dos problemas e fracassos que teve e pode ter a implantação da Nova Gestão Pública nos países latinos” (MATAS, 2001, p. 1, tradução minha). Trata-se de realidades sócio-históricas muito distintas, onde a intervenção do Estado se deu, quase integralmente, na área econômica, de modo a preparar o terreno para a expansão/acumulação do grande capital, estrangeiro ou consorciado com a burguesia local, na região. Portanto, a acusação que recaiu sobre o papel do Estado na região, de considerá-lo pesado, inchado devido à sua atuação na garantia dos direitos sociais, não se sustenta.

A introdução de mecanismos de mercado na administração pública, no Brasil, valeu-se dos mesmos argumentos usados tanto pelos neoliberais quanto pelos governos adeptos de Terceira Via, conforme exposto anteriormente. A história da ação governamental, no Brasil, tem se caracterizado por uma prática autoritária em que a grande maioria da população é excluída dos processos decisórios. A metodologia adotada na reforma administrativa empreendida por Fernando Henrique Cardoso não foi diferente. Esse governo nem sequer esclareceu à população o significado de tal reforma.

Segundo Oliveira *et al.* (2008), há diferenças substanciais entre o modo como os neoliberais na Europa apresentam suas plataformas e as adotadas no Brasil. Thatcher, na Inglaterra, apresentou aos seus eleitores, com clareza, o que implementaria no governo.

Não é isso que estamos assistindo – aqui, há um nítido elemento de mistificação: o “príncipe dos sociólogos brasileiros”¹⁶ prega e anuncia mudanças político-constitucionais (incidindo na tributação, no sistema previdenciário, etc.), mas não esclarece minimamente o efetivo conteúdo dessas mudanças. Nós sabemos em que elas consistirão – basta verificar o tipo de apoio que este candidato vem recebendo para ter clareza acerca da direção em que as operará. De fato, há aqui um claro elemento de mistificação e cinismo – e denunciá-lo é denunciar a forma como a grande burguesia faz política entre nós: quando não joga no golpe, quando joga na legitimação política por via eleitoral, fá-lo através da mistificação e do cinismo (OLIVEIRA, PAULO NETTO e SADER, 2008, p.33-34).

Portanto, é preciso atenção ao modo como elementos da reforma administrativa têm encontrado legitimação por via democrática, especialmente na área social, como a

¹⁶ Trata-se do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

educacional. Duas estratégias da reforma são essenciais à compreensão da relação entre o contexto das profundas alterações no papel do Estado e os novos paradigmas da gestão educacional, daí decorrentes, sendo elas: o público não estatal e a descentralização darão o tom nas políticas educacionais. No entanto, para aprofundar o debate acerca da gestão educacional que vem se materializando com as parcerias público-privadas, com a implementação dos programas Escola Campeã e Rede Vencer, ambos do Instituto Ayrton Senna, em Sistema Municipal de Ensino e em duas escolas da rede pública municipal de Cáceres-MT, busco relacionar as diferentes concepções das Teorias das Organizações com a gestão educacional que orienta os programas de Gestão da educação e escolar do IAS, entidade do Terceiro Setor, tratado a seguir.

2.4- O TERCEIRO SETOR: UMA ALTERNATIVA AO PAPEL DO ESTADO?

A emergência e difusão do termo *Terceiro Setor*, conforme acepção do co-diretor do Comitê Executivo de Civicus, Miguel Darcy de Oliveira, podem ser consideradas recentes. O termo foi difundido nos anos 1990, com a criação da Aliança Mundial para a Participação dos Cidadãos – Civicus, lançada em 1993, como “uma das primeiras tentativas de criar uma instituição especificamente voltada para a promoção da cidadania ativa e da sociedade civil em escala mundial” (IN: FERNANDES, 1994, p.11). Segundo Oliveira, trata-se de um Terceiro Setor “não-lucrativo e não-governamental – coexiste hoje, no interior de cada sociedade, com o setor público estatal e com o setor privado empresarial” (Ibidem). É importante relacionar as justificativas para a criação dessa entidade, vista com potencial de “fator de democratização da ordem internacional”(Ibidem), com conceitos tratados pela Terceira Via, como, por exemplo, democratização da democracia e fim da era bipolar – por isso, mundo sem inimigos, referindo-se à queda do muro de Berlim e do socialismo real, na ex-União Soviética. Enfim, tais justificativas parecem pautar-se na retirada da luta de classes da pauta do dia da sociedade capitalista mundial após a década de 1990.

A expressão *Terceiro Setor* é considerada uma “figura jurídica nova”, apresentando dificuldades e ambigüidades na sua definição conceitual. Tais dificuldades são postas por A.Thompson (2005) ao afirmar que, “ao tentar entender o que é o Terceiro Setor, e qual é o seu papel, as diferenças são enormes”. Ele afirma que “recentemente, por exemplo, pudemos

ler declarações de políticos e intelectuais que, segundo diferentes e radicalmente opostos pontos de vista, interpretam o fenômeno de uma maneira totalmente contraditória” (A.THOMPSON, 2005, p.41). As respostas a essa questão variam de acordo com a posição político-ideológica de quem as defende e daqueles que as vêem como um instrumento do capital para a legitimação de hegemonia e obtenção do consenso junto a alguns setores da sociedade civil.

Conforme tratamento histórico dado ao termo por Luis Regules (2006), a “expressão Terceiro Setor foi utilizada por pesquisadores norte-americanos na década de 1970 e a partir da década de 1980 pelos europeus”. Nos países anglo-saxões, foram utilizadas as expressões *non profit sector*, *independent sector* ou *voluntary sector* como referência ao que se convencionou chamar de Terceiro Setor, o qual veio influenciar a legislação desses países no que se refere a essa temática (REGULES, 2006, p.47). Para esse autor, o uso do termo, desde o início de seu emprego, “prestou-se à conjugação das noções de flexibilidade e eficiência do mercado com as de equidade e previsibilidade do Poder Público” (REGULES, 2006, p.47).

Sobre a origem do termo, Fernandes (2005) também aponta a tradução do inglês *third sector*, e o uso corrente do termo nos Estados Unidos. Nesse país, a expressão costuma ser usada paralelamente a outras expressões, entre as quais duas se destacam: a primeira diz “*organizações sem fins lucrativos*” (*non profit organizations*), significando um tipo de instituição cujos benefícios financeiros não podem ser distribuídos entre seus diretores e associados; a segunda, “*organizações voluntárias*”, tem um sentido complementar ao da primeira. Já a lei inglesa usa a expressão mais antiga para designar o Terceiro Setor. Fala de “*caridades*” (*charities*), o que remete à memória religiosa medieval e enfatiza o aspecto da *doação* (de si, para o outro) que caracteriza boa parte das relações idealizadas nesse campo. A noção de “filantropia”, contraponto moderno e humanista à caridade religiosa, também aparece com frequência, sobretudo na literatura anglo-saxã. “Mecenato” é outra palavra correlata, que faz lembrar a Renascença e o prestígio derivado do apoio generoso às artes e ciências (FERNANDES, 2005).

Com base nesse contexto, Montão (2003), dialogando com Landim (1999), afirma essa procedência e, nesse sentido, a não-neutralidade do termo, destacando especialmente a procedência “norte-americana, onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal” (MONTÃO, 2003, p. 53). Aponta que o termo não tem apenas nacionalidade, mas também *procedência* (e *funcionalidade* com interesses) *de classe*. Para Montão, “o conceito ‘terceiro setor’ foi cunhado por *intelectuais*

orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia” (MONTÃO, 2003, p.53).

O autor esclarece que o termo é construído a partir de um recorte do social em três esferas: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a “sociedade civil” (“terceiro setor”). De inspiração claramente positivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, o termo isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, portanto, desistoriciza a realidade social. “Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista” (MONTÃO, 2003, p.53).

O termo foi apresentado no Brasil por ocasião da realização do III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, realizado em setembro de 1996 no Rio de Janeiro. Nesse encontro, discutiu-se o seu conceito, suas formas e limites (IOSCHPE, 2005). De modo geral, o grupo reunido no seminário defendeu a atuação de um “Terceiro Setor” em substituição ao papel do Estado. Não por acaso era um momento de intensa reforma administrativa no papel do Estado no Brasil, com alterações que atingiram a propriedade do que continuaria público, de responsabilidade direta do Estado e o público não-estatal, delineando as funções que poderiam ser financiadas pelo Estado, mas executadas pelo Terceiro Setor. Levantamento do IBGE datado de 2005, realizado em parceria com o IPEA e a ABONG, constatou a existência de 338 mil Organizações sem fins lucrativos no Brasil.

Para uma das participantes do Encontro, Rute Cardoso, à época presidente do Conselho da Comunidade Solidária, o conceito de Terceiro Setor define-se com a seguinte afirmação:

Tenho a convicção de que o conceito de Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Estamos vivendo o surgimento de uma esfera pública, não-estatal e de iniciativas privadas com sentido público (CARDOSO, 2005, p.8).

Na afirmação acima, há uma confusão conceitual, especialmente no que se refere a associar o público, tão somente, a estatal. Com posição bastante diferente, Bruno (2008) defende que tem sido quase regra a divulgação, em meios acadêmicos, políticos e nas grandes mídias, da assimilação da “esfera pública à esfera de ação do Estado” (BRUNO, 2008, p.28). A autora afirma que esse processo:

[...] vem de longe e explica por que a ação do proletariado desenvolvida fora do enquadramento burocrático dos partidos políticos, e, muitas vezes, contra este, sempre foi considerada como não-política por todo um vasto setor da esquerda defensora do poder do Estado, assim como também pelas forças mais conservadoras, situadas à direita. Em ambos os casos, trata-se de negar à classe trabalhadora a capacidade de auto-organizar-se e de criar espaços públicos próprios a partir dos quais desenvolvem suas ações políticas e enfrentam o poder do capital, sem a intermediação dos gestores da política, seja ela empresarial, sindical ou partidária (BRUNO, 2008, p.28).

O que podemos afirmar com relação à realidade material, concreta, na qual surge e se desenvolve o Terceiro Setor, é que nela o Estado está bastante presente na regulação de políticas, no financiamento desse setor. Por exemplo, na execução de políticas sociais, os espaços vêm sendo ocupados por entidades de diferentes vertentes, seja empresariais, filantrópicas, Organizações Não-Governamentais (ONG's), dentre outras, desenvolvendo-se ações no sentido da substituição do papel do Estado, especialmente em ações relacionadas ao atendimento aos “direitos” sociais. Conforme avalia a própria Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), *terceiro setor* é um termo que

[...] apresenta ‘baixa precisão conceitual’, refere-se à constituição de um setor da sociedade, fora do espectro governamental e fora do espectro do mercado (...). É composto por um conjunto de organizações e iniciativas privadas, mas com funções de interesse público. No entanto, está implícita nessa idéia a noção de que o terceiro setor pode (e deve) substituir o Estado no enfrentamento de questões sociais. Por isso, terceiro setor não é um termo neutro (ABONG, 2005, p.18).

Segundo Antunes (2003), “o terceiro setor compõe-se de formas de trabalho comunitário e assistencial que se expandem prioritariamente numa *fase de desmonte do Estado do bem-estar social*, tentando suprir em parte aquelas esferas de atividade que eram anteriormente realizadas pelo Estado” (ANTUNES, 2003, p.115).

Portanto, como afirmam Peroni & Adrião (2005), o Terceiro Setor, como uma estratégia da Terceira Via para a suposta crise do Estado, vem mostrando o contrário, que de fato é parte constitutiva das estratégias para a superação da crise do capital. Com Antunes, vemos que o crescimento desse setor “decorre da retração do mercado de trabalho industrial e também da redução que começa a sentir o setor de serviços, em decorrência do desemprego estrutural” (ANTUNES, 2003, p.112). Em verdade, ele é “conseqüência da crise estrutural do capital, da sua lógica destrutiva vigente, bem como dos mecanismos utilizados pela reestruturação produtiva do capital visando reduzir trabalho vivo e ampliar trabalho morto” (Ibidem).

Nesse contexto, a retração no papel do Estado para a provisão de direitos sociais também é visível, trazendo sérias implicações para a ampliação de um regime democrático no

qual os interesses da coletividade (o público) sobreponham os interesses egoístas do livre mercado e da competição (privado). Nesse sentido, princípios da gestão democrática da educação são usados para dar forma e legitimar a nova gerência pública, ou gestão gerencial, implementada sob orientação do setor privado, como o Instituto Ayrton Senna, em quase todas as esferas de governo, por meio de convênios e parcerias com o poder público federal, estadual e municipal, em especial, a partir da Reforma do Estado.

3. O INSTITUTO AYRTON SENNA: HISTÓRIA E EDUCAÇÃO

O Instituto Ayrton Senna é uma Organização Não-Governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994. Foi criada pela família do piloto de Fórmula 1 Ayrton Senna, após sua morte, nesse mesmo ano. É presidida por sua irmã, Viviane Senna, diretora da entidade desde sua fundação e por um Conselho Consultivo formado por pessoas de diferentes segmentos¹⁷.

Conforme Adrião (2010), em depoimento a ela concedido pela Professora Inês Kisil Miskalo, coordenadora da área de educação formal do IAS desde 2005, a origem do IAS relaciona-se, de um lado, a um compromisso do piloto brasileiro em desenvolver atividades de cunho social, assumido pela família após seu falecimento. De outro, a uma decisão objetiva que implicava o gerenciamento de contratos e *royalties* em vigência quando de seu falecimento, para o que se optou por criar em Londres uma Fundação sem fins lucrativos para a qual seriam doados os ganhos da marca Senna.

Segundo Adrião, a opção por Londres, conforme a entrevistada, deveu-se à maior flexibilidade da legislação inglesa para a criação desse tipo de instituição. O responsável pela instalação da The Ayrton Senna Foundation foi Milton Guirado Theodoro da Silva, pai do piloto, e os demais responsáveis são familiares e amigos do piloto. O destaque deve ser dado a Viviane Senna, irmã do piloto e presidente do IAS.

De acordo com Adrião e Peroni (2010), o IAS declarada de caridade, assume compromissos com a diminuição da pobreza e com a atuação nas áreas de saúde e educação, além de mencionar a religião. Sobrevive basicamente de doações da Ayrton Senna Foundation Ltda., da qual é acionista, e sua principal atuação refere-se à gestão da marca Senna. O

¹⁷ Diretoria: A diretoria do Instituto Ayrton Senna é formada pela família do piloto, e Viviane Senna é a presidente do IAS desde a fundação em 1994. Conselho Consultivo: Formado por expoentes dos vários setores da sociedade, o Conselho Consultivo do IAS contribui para a realização da missão do Instituto junto às novas gerações. Fazem parte do Conselho: Antonio Maciel Neto - Presidente da Suzano Papel e Celulose; Antonio Roberto Beldi - Presidente da Splice do Brasil Telecomunicações e Eletrônica S/A; Arthur Briquet Jr. - Presidente da Gallery/Oggi/Bricon/Artell Editora; Chico Pinheiro - Jornalista da Rede Globo de Televisão; David Barioni Neto - Presidente da TAM; Élcio Aníbal de Lucca - Presidente de Assuntos Corporativos da Serasa; Gustavo Ioschpe - Economista, fundador-presidente e sócio-proprietário da G7 Cinema; Ives Gandra da Silva Martins - Jurista; Jackson Schneider - Presidente da ANFAVEA; Juscelino Fernandes Martins - VP da Martins Comércio e Serviços de Distribuição S/A; Luiz Fernando Furlan - Presidente da Sadia S/A; Osmar Elias Zogbi - Presidente da EAZ Participações Ltda.; Walter Piacsek - VP do The Boston Consulting Group (http://senna.globo.com/institutoayrtonenna/inst_hist.asp, acesso em 31/07/2008).

documento informa que a Fundação doou ao IAS, em 2007, algo em torno de 145.898 euros em valores de 31 de dezembro do mesmo ano.

Informações no *site*¹⁸ do Instituto apontam que a sua “meta principal tem sido trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONG’s”. Tem como missão “contribuir para a criação de condições e oportunidades para que as crianças e todos os adolescentes brasileiros possam desenvolver plenamente o seu potencial como pessoas, cidadãos e futuros profissionais”, acreditando que a transformação do país passa pela co-responsabilidade de três setores: organismos governamentais, empresas e organizações da sociedade civil, que devem desenvolver políticas públicas que favoreçam crianças e adolescentes.

O IAS sobrevive da venda dos produtos licenciados com a marca Senna, da doação de pessoas, de recursos de alianças estratégicas com empresas¹⁹, como a doação de R\$ 4 milhões²⁰, recebida pelo IAS, em apenas 30 minutos, no 7º Fórum de Líderes Empresariais (LIDE), realizado em Comandatuba-BA, no mês de maio de 2008. Recursos indiretos para atender aos programas do IAS são gastos por seus parceiros do poder público, decorrentes da compra de materiais didáticos de firmas contratadas pelo IAS, dentre elas, a Editora Global, e prestação de serviços de assessoria. Até mesmo empresas públicas como a PETROBRÁS e a Fundação Banco do Brasil, dentre outras, apóiam o trabalho dessa ONG.

A história da educação do IAS está ligada ao Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CETEB). A proposta de Programa de Aceleração da Aprendizagem, idealizada na década de 1990 por João Batista de Araújo Oliveira, à época, Secretário Executivo do MEC, foi implantada pelo Ministério da Educação, de forma experimental, no Maranhão em 1995 (GAUDENZI, 2003).

Diante da situação negativa de distorção idade-série no Brasil, o desafio do Programa de Aceleração da Aprendizagem seria transformar crianças marcadas pelo fracasso escolar em alunos bem-sucedidos, por meio de medidas de correção do fluxo escolar. Parte-se da premissa de que o sucesso dos alunos está em promovê-los em função da efetiva apropriação de conhecimentos que são, a um só tempo, necessários ao seu prosseguimento de estudos e à ampliação da cidadania (BRASIL, Ministério da Educação, 1997).

¹⁸ (http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/inst_hist.asp. acesso em 16/10/2007)

¹⁹ (<http://ecofenix.com>. Entrevista concedida pela Presidente do IAS à revista digital ecofenix. Acesso em 26/02/2008.

²⁰ Ao final do dia, o IAS recebeu R\$ 5.425 milhões nesse Fórum.

Em 1997, o CETEB propõe o Programa de Aceleração da Aprendizagem para resolver o problema da defasagem idade-série. O marketing promovido pelo CETEB para a venda de antídoto contra o fracasso educacional, em 1997, com o título Programa de Aceleração da Aprendizagem encontra-se como causa da defasagem idade-série.

A baixa qualidade do ensino, o uso de metodologias inadequadas, a falta de professores e a cultura da repetência. Como solução o documento propõe: ‘O Programa de Aceleração permite a um Governador de Estado, Prefeito e Secretário de Educação reduzir ou eliminar a repetência, melhorando a qualidade do ensino e obtendo um fluxo regularizado de alunos nas quatro primeiras séries’ (GAUDENZI, 2003, p.52).

Em 1996, o CETEB firma parceria com o Instituto Ayrton Senna, com o objetivo de implantar o Programa em 15 municípios, recebendo, para tanto, apoio da PETROBRÁS. Dessa aliança, nasce o ‘Programa Acelera Brasil’ (GAUDENZI, 2003). A implantação e implementação desse Programa, em 1997, contaram com apoio financeiro do MEC e da PETROBRÁS; a partir de 1999, o Programa recebeu também o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), de secretarias estaduais de educação e de empresas, promovendo uma verdadeira intervenção nas políticas educacionais, “que têm como objetivo eliminar a cultura da repetência nas escolas, não de mera intervenção pedagógica” (SENNA, 2000, p.145).

Assim, materializa-se a intervenção do privado no público. A idéia principal é a de ineficácia do Estado, tanto do ponto de vista técnico e político, para o delineamento de diretrizes filosófico-políticas da educação, quanto da perspectiva de sua gestão.

Nas palavras de Viviane Senna, “essa participação nos dá a certeza de que estamos contribuindo para colocar a educação brasileira no caminho certo”, ou seja, substituir a pedagogia da repetência pela “pedagogia do sucesso” (SENNA, In: OLIVEIRA, 2000, p.6). As condições para o sucesso do Programa de aceleração estão expressas da seguinte forma:

- Que o programa seja efetivamente a prioridade do prefeito, secretário de educação ou governador. Prioridade significa o compromisso político, calcado em planos concretos, de corrigir o fluxo escolar da rede de ensino em um tempo determinado – no máximo quatro anos.
- A designação de um gerente com comprovada capacidade de obter resultados e meios adequados para gerenciar. A principal função do gerente é viabilizar a prioridade do prefeito ou governador, e não a de fazer milagres, se o prefeito ou governador não lhe dá os recursos necessários ou no tempo oportuno.

- A alocação de recursos em quantidade suficiente e no tempo oportuno, para que o programa se desenvolva em condições adequadas.
- A avaliação externa, fundamental para comprovar a efetividade do programa (OLIVEIRA, 2000, p.13).

Oliveira afirma que o Programa de Aceleração da Aprendizagem não é uma proposta pedagógica, mas sim, política, porque propõe alterar a política educacional. “O problema da repetência é político. Sua solução, portanto, requer que se altere a política educacional e que a política da repetência deixe de ser aceitável” (OLIVEIRA, 2000, p.13).

O autor parece assegurar que somente a mudança na política educacional elevaria os índices de desempenho escolar do aluno, com longo histórico de reprovações e abandono da escola. Do mesmo modo, insiste na elevação da autoestima dos alunos e na formação do professor, tanto presencial, quanto a distância, subsidiada por técnicas e metodologias de diferentes áreas do saber. Assim, desistoriciza o problema do fracasso escolar, muda o foco do problema para o aluno e o professor, deslocando da realidade material os fatores e variantes das possíveis causas de tal fracasso. Também se subtraem desses problemas estudos sociológicos socioantropológicos e psicológicos, dentre outros, que procuram compreender a criança como um ser histórico-social.

O IAS, desde a criação do Programa Escola Campeã, focaliza a gestão dos problemas relacionados com os baixos índices de desempenho escolar de alunos das escolas públicas brasileiras. Dentre as justificativas apontadas para a criação de programas como o Circuito Campeão, em funcionamento desde 2005, estão as fundamentadas em diagnósticos da realidade, especialmente no que se refere ao “insucesso do processo de alfabetização”, aos “altos índices de reprovação” e à distorção idade-série, descritos em documentos elaborados pelo IAS²¹. Observa-se que “os sistemas não operam suas redes com foco nos resultados dos alunos, o que configura um problema de gestão” (MANUAL GESTÃO NOTA 10, 2008, p. 3). Já o modelo de gestão educacional proposto pelo Instituto obedece a uma lógica empresarial, visando a resultados com foco em gestão e dados, como afirma a Diretora Executiva do IAS, Margareth Goldenberg, em entrevista concedida à revista *Profissão Mestre*, de abril de 2008 (p.10).

As avaliações externas propostas pelo IAS são realizadas por instituições contratadas para tal, como: Fundação Cesgranrio e Fundação Carlos Chagas, dentre outras. Para encaminhar os dados do sistema educacional, o IAS dispõe de um programa denominado

²¹ Manual I e II “Gerenciando a Escola Eficaz” – Conceitos e Instrumentos (2000) e os Cadernos do Sistema de Acompanhamento Gestão Nota 10 (2006, 2007 e 2008).

Sistema Gerencial de Informações Educacionais (SIASI), ou simplesmente Sistema Ayrton Senna de Informações, contratado pelos parceiros sob indicação do IAS, da Empresa Auge Tecnologias & Sistemas Ltda²², localizada na cidade de Belo Horizonte - MG. As informações mensais sobre o trabalho pedagógico, como quantidade de livros lidos por aluno, frequência do aluno, cumprimento do fluxo de aulas semanais e mensais, frequência do professor, etc., são encaminhadas do professor para a coordenação pedagógica e direção. Depois de organizados por cada escola da rede, os dados são encaminhados para a Secretaria Municipal de Educação. A Secretaria faz o consolidado da rede de escolas e o encaminha, por meio do SIASI, para o IAS. As informações são repassadas em tempo real, possibilitando ao IAS um controle sobre o Sistema Educacional Público, do qual é parceiro. A idéia dominante é a busca da eficácia do sistema educacional e de sua rede de escolas, o qual, para o IAS, não opera com foco no aluno, além de apresentar um problema de gestão.

Nesse sentido, o discurso dominante e as reformas em curso na área da educação, a partir da década de 1990 e dos anos subsequentes, têm se sustentado em argumentos que apontam para a “eficiência e eficácia” da escola, cujo modelo é emprestado da lógica empresarial. Conforme Laval (2004):

A concepção de eficácia que se impôs progressivamente na educação, como visto para o caso americano, considera que eficácia é sempre mensurável, que ela pode ser relacionada a dispositivos, a métodos e técnicas inteiramente definidas, padronizadas e reproduzíveis em grande escala, com a condição, todavia, de uma “formação”, de uma “profissionalização”, de uma “avaliação” e de um controle dos agentes de execução, no caso os professores. Essa concepção é inseparável de uma burocratização da pedagogia (p.207).

Segundo Godenberg (2008), o IAS atendeu, desde a sua criação, 1.372 municípios de 25 estados brasileiros, a partir de um investimento de 183.452.214 milhões de reais. O IAS assumiu a missão de construir tecnologias sociais que visem à melhoria da qualidade da educação integral oferecida às novas gerações. Por isso:

É nessa área que o Instituto cria, implementa, avalia e sistematiza tecnologias sociais: soluções criativas, flexíveis, eficazes e em escala que geram impactos e transformações permanentes na vida de **crianças e jovens**, dentro da escola (educação formal) e fora dela (educação complementar). *E, como forma de controle*, todo o trabalho desenvolvido passa por um sistema de avaliação eficiente para ajustar caminhos e aperfeiçoar estratégias (GODENBERG, 2008, p.10, grifos meu).

²² A AUGE Tecnologia & Sistemas Ltda. é uma empresa de gestão e gerência de projetos educacionais para o setor público e privado. Seus projetos implementam metodologias voltadas para a eficácia da gestão escolar, administrativa, acadêmica e pedagógica. Possui vasta experiência na utilização de sistemas de tecnologia de informação, comunicação e Internet para o desenvolvimento de Ambientes Colaborativos de Ensino e Aprendizagem, Sistemas de Gestão Educacional e tecnologias de Gestão de Projetos Educacionais e Melhoria de Processos de Gestão Educacional (<http://www.auge.com.br/aplicativos/noticia/noticia.asp?ID=82> – acesso em 27 de maio de 2010).

Dentre as tecnologias sociais criadas pelo Instituto e implementadas em parcerias entre este e outras instituições, cabe aqui destacar o programa Escola Campeã, que funcionou entre 2001 e 2004, e o Programa Gestão Nota 10 da Rede Vencer, em vigor desde 2005.

3.1 PROGRAMAS ESCOLA CAMPEÃ E GESTÃO NOTA 10: CONCEITOS FUNDAMENTAIS, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Considerando que o foco principal desta pesquisa é analisar “as concepções de gestão que fundamentam os Programas do Instituto Ayrton Senna e como elas se materializam na educação”, o objetivo deste capítulo é apresentar os Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10. Este último, juntamente com outros programas, integra a Rede Vencer, do Instituto Ayrton Senna (IAS), em relação à sua estrutura, ao seu funcionamento e aos conceitos nos quais se fundamenta, com destaque especial para a gestão da educação (municipal e escolar) emanada de tais programas. Esta apresentação está baseada no estudo de textos informativos, documentos e materiais do Programa e em outros textos e artigos já produzidos a respeito. Foram usados especialmente os manuais: *Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos*; os VHS *Gestão escolar* 01 e 02, *Sistemática de Acompanhamento Gestão Nota 10* (2006), (2007), (2008) e artigos e dissertações publicados sobre o tópico.

O material do Programa, distribuído e/ou comprado pelos municípios conveniados por indicação do IAS, tem por objetivo oferecer subsídios para uma gestão eficiente, tanto em nível escolar quanto em nível municipal e estadual, no que diz respeito às secretarias municipais e/ou estaduais de educação. Iniciamos esta exposição a partir do primeiro programa de gestão implementado no Município de Cáceres – Escola Campeã – e, em seguida, apresentamos o programa Gestão Nota 10, em vigor até agosto de 2010.

3.2 O PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ

O Programa Escola Campeã (2001-2004) objetivava “a melhoria na qualidade da educação e o sucesso do aluno”, propondo metodologias voltadas para o fortalecimento “da

gestão ligada às secretarias municipais de educação e o gerenciamento das unidades escolares do ensino fundamental municipal” (EDUCAÇÃO PARA UM BRASIL VENCEDOR, s/d).

O Programa foi estruturado para ser desenvolvido em quatro anos (2001 a 2004), e a base de sua proposta foram ações de fortalecimento da gestão municipal e da gestão escolar, com vistas a uma gestão municipal eficiente. Para o cumprimento das metas desse modelo de gestão, estabeleceram-se como estratégias a instituição de avaliação externa de desempenho de alunos do ensino fundamental, as avaliações dos indicadores de gestão (22 indicadores) e de eficiência (21 indicadores) e a implementação de um sistema informatizado de gestão educacional.

A nota utilizada para avaliar os indicadores de eficiência e de gestão compreendia entre zero (0) e três (3), sendo atribuída a cada nota uma determinada legenda, definida da seguinte forma: **(na)** = não se aplica ao município; **(0)** = inadequado ou inexistente; **(1)** = minimamente adequado; **(2)** = adequado e **(3)** = próximo ao ideal esperado. Quanto aos indicadores²³, optamos por tratar neste espaço tão somente daqueles relacionados com a gestão, conforme quadro abaixo, porque esta é o foco principal da pesquisa:

Quadro 2 – Indicadores de Gestão do PEC – 2001 a 2004.

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CRITÉRIO
1	Definição de escola	a) Define tipos de escola (tamanho e localização urbana – rural) e lotação de pessoal por tipo de escola
		b) Define insumos básicos por tipo de escola e localização (recursos per capita ou lista de itens que toda escola deve ter, por tipo de escola)
2	Autonomia Administrativa	a) Delimita autoridade do diretor sobre pessoal (frequência, sanções, responsabilidades pelo desenvolvimento e capacitação do pessoal da escola, avaliação de desempenho, etc.)
		b) Delimita decisões que o diretor pode tomar em matérias administrativas (admissão, demissão, disponibilidade de pessoal, etc.)
		c) Delimita prazos para apresentação do PDE, informações periódicas e relatórios a serem enviados para a Secretaria.
		d) Especifica instrumentos e mecanismos de supervisão da escola pela Secretaria de Educação.
3	Autonomia Financeira	a) Delimita autoridade do diretor para receber e alocar recursos da Secretaria e de outras fontes.
		b) Assegura a cada escola recursos compatíveis com os insumos básicos de forma eficiente, que estimule melhor uso de recursos de forma equânime, com critérios objetivos para alocar recursos.
4	Autonomia	a) Secretaria possui plano ou orientação curricular para cada série ou ano

²³ Os indicadores de eficiência compõem os anexos desta tese.

	Pedagógica	<p>letivo, definindo conteúdos e objetivos ou nível de desempenho cognitivo esperado, e que permita avaliação externa.</p> <p>b) Delimita autonomia da escola sobre proposta pedagógica, métodos, meios e materiais de ensino.</p> <p>c) Define responsabilidades da escola em assuntos relacionados com desenvolvimento e capacitação do pessoal.</p> <p>d) Define responsabilidade da escola pelo desempenho dos alunos, inclusive mecanismos de responsabilização.</p> <p>e) estabelece mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação do desempenho os alunos.</p>
ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CRITÉRIO
5	Otimização rede urbana	<p>a) Norma otimiza tamanho e utilização das escolas e salas de aula na rede urbana</p> <p>b) Norma maximiza proximidade da escola com a residência dos alunos.</p>
6	Nucleação de rede rural	<p>a) Norma estabelece escolas-núcleo ligadas a escolas nucleadas na zona rural, maximizando a proximidade da escola com a residência dos alunos.</p> <p>b) Norma maximiza uso de recursos financeiros para assegurar lotação adequada e pessoal para escolas rurais e minimiza necessidades de custos de transporte.</p>
7	Colegiado	<p>a) Funções do colegiado são explícitas e suficientes para assegurar autonomia escolar.</p> <p>b) Funções do colegiado explicitam responsabilidades deliberativas, recursais e de fiscalização.</p> <p>c) Funções do diretor em relação ao colegiado e vice-versa são claras e sem ambigüidade ou conflito de responsabilidade.</p> <p>d) Secretaria delega funções para o Colegiado nas áreas de pessoal e financeira</p> <p>e) Regras para escolha de colegiado são adequadas para assegurar representatividade e evitar distorções, explicitando pelo menos regras pra escolha, proporção de representação de cada grupo e prazo para mandato dos membros.</p>
8	Matrícula	<p>a) A matrícula assegura igualdade de acesso ao aluno (por exemplo, critérios objetivos de localização, distância, etc.), eliminando casuísmos e favoritismos.</p> <p>b) Os critérios para matrícula maximizam a proximidade da escola e casa do aluno.</p> <p>c) Os critérios para matrícula minimizam uso de transporte.</p> <p>d) Os critérios para matrícula maximizam o uso da capacidade instalada nas escolas da rede municipal.</p> <p>e) A pré-matrícula de novos alunos para a primeira série é concluída antes do mês de novembro e a matrícula pelo menos 2 meses antes do início do ano, letivo.</p> <p>f) A série da matrícula é determinada pelo diagnóstico da escola.</p> <p>g) A prioridade de oferta de ensino é determinada em função da seguinte</p>

		hierarquia: Ensino fundamental de 7 a 14 anos; Aceleração para maiores de 14 anos já matriculados no ens. Diurno; Educação de Jovens e Adultos ou Ens. Infantil.
9	Calendário Escolar	a) Apresenta conceito de dia letivo que considere o currículo, a carga horária das várias disciplinas e frequência obrigatória.
		b) Contempla 200 dias.
		c) Contempla pelo menos 5 dias extras em caso de necessidade.
		d) Não inclui sábados como dia letivo.
		e) Leva em conta fatores econômicos e culturais locais.
10	Diagnóstico de novos alunos/enturmação	a) Norma estabelece obrigatoriedade para escolas diagnosticar novos alunos (transferidos).
		b) Secretaria oferece sugestão de instrumentos para enturmação de alunos, respeitada a autonomia escolar.
		c) SME oferece sugestão de critérios e instrumentos para enturmação de alunos, respeitada a autonomia escolar.
11	Alfabetização	a) Há programa de alfabetização detalhado de forma adequada, para a primeira série ou primeiro ano do ciclo ou etapa
		b) Programa define competências ou expectativas esperadas dos alunos ao final da primeira fase.
		c) Norma prevê instrumentos da Secretaria ou das escolas para avaliar resultados da alfabetização ao final da primeira série.
		d) Há normas relativas à designação de professores alfabetizadores para classes de alfabetização.
		e) Secretaria possui critérios para identificar ou certificar competências de professor alfabetizador.
		f) Secretaria possui regras e incentivos para atrair e manter professores alfabetizadores qualificados em classes de alfabetização.
12	Escolha dos diretores	a) Escolha inclui critérios de aferição objetiva de conhecimentos considerados relevantes.
		b) Experiência relevante.
		c) Legitimação adicional pela comunidade escolar.
13	Provimento do cargo de professor efetivo	a) Há concurso com regras adequadas, definindo vagas, nível de escolaridade, turnos de contratação, salários iniciais atrativos, etc.
		b) Provas de nível de corte para aprovação avaliam adequadamente conhecimentos básicos necessários para docente.
		c) Há programa de trabalho e mecanismos adequados de supervisão dos professores durante o estágio probatório (prazo de carência).
14	Contratação de professores temporários	a) O município tem instrumento formal que lhe permite contratar professores em caráter temporário.
		b) Secretaria e escolas possuem regras que permitam suprir carências de professores em tempo adequado, sem prejudicar calendário escolar.
15	Informações que a escola deve enviar	a) Norma específica, periodicidade de envio de informações da escola à Secretaria sobre frequência de alunos e professores e desempenho dos

	para a Secretaria	alunos
16	Regimento Escolar	a) Normas da Secretaria definem regras básicas comuns a todas as escolas, incluindo direitos de alunos, pais e escolas, critérios de promoção, acesso e normas disciplinares básicas, funções do Colegiado, etc.
ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CRITÉRIOS
17	Elaboração do PDE	a) Existe norma da Secretaria que especifique – prioridade da secretaria que a escola deverá incorporar no seu PDE; - necessidade de diagnosticar e priorizar as questões de aprendizagem; - ações prioritárias compatíveis com diagnóstico e recursos. b) Norma específica prazos para apresentação e negociação das metas anuais do PDE entre escolas e Secretaria.
18	Programa de Ensino	a) Secretaria especifica conteúdos e objetivos (ou níveis de desempenho esperados) que compõem o programa de ensino de cada série escolar (ou para cada ano letivo dentro de ciclos ou etapas) b) Secretaria estabelece normas que obriga escolas a comunicar aos pais seu programa de ensino de forma a permitir-lhes o acompanhamento do programa e de seus filhos ao longo do ano letivo.
19	Acompanhamento financeiro pela SME	a) Secretaria possui instrumentos e competência adequados para acompanhar e analisar a entrada e saída dos recursos do ensino fundamental.
20	Plano de carreira	a) Plano é economicamente eficiente, incluindo salários o mais elevado possível para iniciantes, minimiza ou elimina aumentos salariais para titulação adicional e tempo de serviço e cria incentivos relacionados com o desempenho do professor ou da escola. b) Plano contempla salários atrativos no início de carreira. c) Plano contempla estágio probatório devidamente supervisionado e avaliado como condição para efetivação. d) Plano contempla possibilidade de incentivos para atividades prioritárias da Secretaria (por exemplo, zona rural e alfabetização) e) Plano prevê pagamentos por nível de atuação (1-4; 5-8; etc.) e não por nível de formação. f) Plano assegura que horário de trabalho de professores de 1-4 permite-lhes assistir a turma durante todo o período letivo.
21	Plano de Educação no Município	a) Plano contém diagnóstico. b) Plano contém prioridades compatíveis com diagnóstico e recursos e reflete prioridades assumidas no PAT. c) Plano especifica metas, prazos, recursos e responsáveis relacionados com as atividades prioritárias c) Plano prevê mecanismos de avaliação e revisão. d) Plano articulado de forma articulada e participativa.
22	Articulação municipal	a) Calendário escolar reflete características do município e articulação entre redes. b) Otimização da rede urbana municipal realizada em articulação com rede estadual

		c) Matrícula é realizada de forma articulada entre redes, com regras comuns referentes a acesso a escolas, maximização de uso de espaços escolares e vagas, eliminação de matrícula dupla e realizada de forma automatizada.
		d) O Plano Municipal da Educação reflete a articulação entre redes de ensino e a maximização do uso de recursos.

Fonte: Fundação Cesgranrio. Avaliação do Programa Escola Campeã/2003.

Os indicadores de gestão do PEC expressam a política educacional traçada pelo IAS e implementada pelo Poder Público em diferentes municípios brasileiros. O controle foi realizado por meio de avaliação externa, que, entre outras questões, serve de “termômetro”²⁴ para averiguar se os municípios estão cumprindo as metas estabelecidas nos termos de convênios; caso alguma não seja atingida, devem-se traçar novas metas para a educação pública municipal. A avaliação dos indicadores funciona como indutor da gestão municipal e escolar, pois os resultados da avaliação apontam se as metas foram implementadas na sua integralidade ou apenas parcialmente. Caso não tenham sido implementadas, os gestores municipais têm um prazo para cumpri-las.

O Caderno Informativo sobre o Programa Escola Campeã, intitulado “Educação para um Brasil vencedor”, sem data de publicação, traz informações acerca das metas que compõem a estratégia de gestão municipal (para traçar políticas educacionais) e de gestão escolar (para implementar as políticas e assegurar os resultados).

As metas para a **gestão municipal** anunciam práticas que assegurem a universalização e a qualidade do ensino, que melhorem a capacidade do município de gerenciar a política educacional e que implementem uma rede integrada de escolas autônomas, por meio de ações voltadas ao fortalecimento da capacidade de gestão dos secretários de educação e de suas equipes. Para isso, faz-se necessário traçar diretrizes e elaborar um Plano Anual de Trabalho (PAT), com base em um diagnóstico situacional da educação. Esse diagnóstico aponta os problemas e leva a ações de correção do fluxo escolar, regulamentação da autonomia das escolas, escolha de diretores com critérios de competência técnica, implementação da superintendência escolar com foco nos resultados de desempenho dos alunos e garantia da organização dos recursos educacionais (ex.: lotação das escolas,

²⁴ Esse termo aparece com muita frequência nos materiais instrucionais do IAS, inclusive referindo-se a “medir” os resultados alcançados em avaliações e ao cumprimento de metas pelo município. Como sabemos, o termo é bastante reducionista, servindo para aferir e/ou medir, especialmente a temperatura. Na minha compreensão, sua aplicação à área educacional parece inadequada por não conter os elementos essenciais capazes de expressar a complexidade envolvida nessa temática.

otimização da rede urbana, nucleação da rede rural, articulação de matrículas, insumos básicos, tipologia das escolas).

As metas para a **gestão escolar** proclamam metodologias que fortaleçam a capacidade de liderança e de gerenciamento dos dirigentes escolares, a fim de assegurar a melhoria contínua do desempenho dos alunos. Para tal, é preciso realizar ações vinculadas ao plano de desenvolvimento da escola; à proposta pedagógica; ao plano individual de trabalho; ao plano de curso e de aula; ao regimento interno e mecanismos de controle de frequência de professores, alunos e funcionários; ao cumprimento do calendário escolar; à avaliação do desempenho de alunos, professores e funcionários; ao envolvimento da comunidade escolar e à participação da família; à implementação das autonomias financeira, pedagógica e administrativa e à capacitação, monitoramento e avaliação da atuação da superintendente escolar.

O material de orientação do Programa encontra-se organizado em dois manuais de gestão escolar, acompanhados por duas fitas VHS sobre os temas abordados nos textos, contendo orientações para a organização de Secretarias Municipais de Educação e sua rede de escolas, além de textos produzidos no âmbito do IAS para orientações pontuais nos momentos de monitoramento, pelo IAS, da implementação do Programa nos municípios.

De acordo com o IAS, a distribuição desse material teve o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental público, por meio da implementação, sistematização e disseminação de metodologias de fortalecimento da gestão municipal e escolar e por meio de material pedagógico elaborado e cedido pela Fundação Luís Eduardo Magalhães (Educação para um Brasil Vencedor, s/d.).

O Programa Escola Campeã, de acordo com o Caderno Informativo do IAS intitulado “Educação para um Brasil vencedor”, sem data de publicação, objetiva “garantir o sucesso do aluno de hoje e cidadão de amanhã, por meio de uma educação de qualidade”. Para conseguir alcançar suas metas, “o Programa conta com um time de campeões”: Instituto Ayrton Senna e Fundação Banco do Brasil, que deram o pontapé inicial; juntaram-se a estes “organizações socialmente responsáveis”, segundo o IAS, preocupadas com o futuro do país, sendo elas: NBT – Norte Brasil Telecom, CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão e Fundação Lemann, aliados regionais, com o apoio da FLEM – Fundação Luís Eduardo Magalhães, que cedeu o direito do uso do material didático (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000)²⁵.

²⁵ Material desenvolvido para o Programa Educar para Vencer do Governo do Estado da Bahia/Secretaria da Educação pela Fundação Luís Eduardo Magalhães, que cedeu gratuitamente os direitos de publicação para o

O Programa contou, até o final de 2004, com a participação dos 47 prefeitos e 47 secretários de educação que “abraçaram a causa e assumiram” o Escola Campeã como política pública em seus municípios, conforme Boletim Informativo Escola Campeã, s/d.

3.3 CONCEITOS QUE FUNDAMENTAM A PROPOSTA DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ – PEC

O PEC tem como ponto de partida uma visão da situação educacional brasileira, considerada, inclusive pelo senso comum, como situação problema. Algumas palavras-chave têm sido usadas para tecer considerações, definir ou explicar que problema(s) é(são) esse(s) e estão presentes nos textos do programa, tais como: qualidade da educação pública; distorção série-idade; alfabetização/analfabetismo, aceleração da aprendizagem; sucesso/fracasso; eficiência/eficácia, entre outras. Nos textos em que se apresenta, o PEC importa palavras do setor econômico empresarial, com sentido específico e definido, introduzindo conceitos no campo educacional. Muitas vezes são palavras de uso já comum naquele campo, mas que adquirem sentidos ao serem usados neste. Vale a pena nos debruçarmos sobre alguns desses conceitos.

No que se refere à idéia de **gestão eficiente** para uma **escola eficaz**, o IAS usa o dicionário como única fonte para explicar o significado dessas palavras. Afirma que a palavra *eficaz* aparece em dicionários de língua portuguesa como sinônimo de eficiente, mas, no vocabulário empregado no mundo empresarial, *eficaz* caracteriza algo que foi realizado conforme o objetivo previsto; já *eficiente* refere-se à qualidade com que tal ação, que atingiu o esperado, foi realizada – refere-se à maneira de fazer.

Escola eficaz, segundo o material analisado, é aquela que os pais consideram boa, “aquela onde os alunos aprendem” (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.12), uma escola que tem clareza de sua função e reconhece que a responsabilidade pelo sucesso, ou não, é sua. “O problema e a solução para a aprendizagem dos alunos está na escola” (Ibidem, p.13). O papel do diretor é chave para a eficácia da escola, e a qualidade desse diretor, destacada em todos os textos analisados, é a **liderança**.

A **eficácia** depende de técnicas de gestão. É coerente com essa premissa afirmar que, se forem usadas as técnicas adequadas, não haverá dificuldades para se atingirem os objetivos; assim, todo problema é da escola (diretores e professores). Quando se apresentam os problemas da educação e da escola, em todas as partes do Manual Gerenciando a Escola Eficaz (2000), há, explicitamente, a responsabilização do diretor por resolvê-los, pois ele é o gestor e a ele compete a eficiência na gestão.

Dessa forma, **gestão eficiente** é a ação da direção da escola que consegue organizá-la para obter sucesso nas atividades previstas; no caso da escola, o sucesso estaria em atingir uma *educação de qualidade*. Segundo os manuais, os procedimentos para atingir essa eficiência são: detectar o problema e escolher as técnicas adequadas para solucioná-lo. Para isso, os procedimentos dão-se a partir do diagnóstico (visando à correção e regulamentação). É preciso fazer um planejamento de ações (vinculadas a metodologias *eficientes* para liderar e gerenciar), definindo metas e estratégias a serem alcançadas, avaliar de acordo com indicadores (o importante é o resultado) e organizar um sistema/banco de dados, que, por sua vez, retroalimenta o diagnóstico.

A **competência técnica** leva à eficácia, e o PEC propõe-se a instrumentalizar os gestores no sentido de que adquiram essa competência; para isso, fornece os instrumentos necessários à gestão. O primeiro deles é o modelo de planejamento de gestão, ao qual os diretores têm acesso por meio dos manuais de orientação que recebem, considerando a definição de todas as suas atividades, as estratégias e recursos que devem utilizar para realizá-las.

Mas o que vem a ser **gestão**? A **gestão** é compreendida como a ação de administrar recursos e condições, organizar para funcionar e, segundo o manual, no caso da escola, também passa “pelo conceito simples de redução e otimização de custos na própria comunidade local” (Manual, p.198). A gestão é tomada como um modo de gerenciar que dá maior atenção às relações interpessoais (HATTGE, 2007), mas também é a administração de um negócio em busca de sucesso, o que significa encontrar mercado interessado no produto.

Em todo o material analisado, a palavra *gestão* vincula-se a outra: **liderança**. Este é mais um conceito importado de outras áreas (especialmente aquelas vinculadas ao setor econômico) que têm ganhado espaço no campo educacional nos últimos anos.

Nesse sentido, o diretor da escola é o gestor do negócio, do empreendimento educacional, e cabe a ele a **liderança** em busca do sucesso. Liderança é outro conceito que fundamenta as propostas do PEC. Liderança significa papel de coordenação, integração e

consolidação dos resultados de cada um dos membros da comunidade escolar. A função do diretor pode ser correlacionada à de um administrador, gestor de empresas.

“Liderar é ouvir, escutar, compreender...” (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.204). Este é um subtítulo da parte do Manual Gerenciando a Escola Eficaz que discute a liderança, e essas ações são entendidas como necessárias ao diretor. Além dessas, há outras ações que demonstram a relação da liderança com poder e autoridade: “criar e manter um clima de ordem, disciplina e colaboração; ajudar os professores no seu trabalho de liderança; arbitrar e intermediar relações; promover condições para a liderança dos próprios alunos” (p.207). Ainda segundo o Manual Gerenciando a Escola Eficaz, o poder, em toda organização, é pessoal e pode estar a serviço do coletivo, bem como o comando, usado como um instrumento da liderança, e a autoridade, condição conferida pelo cargo. O líder depende da existência do grupo e deve usar dos mecanismos de gestão adequados para atingir a autonomia e eficácia de seu empreendimento.

Na visão apresentada no manual, a possibilidade de eficiência está atrelada à capacidade de liderança, e isso implica ter planejamento e autoridade, bem como promover a participação da comunidade escolar. Mais uma vez, toda a ideia de gestão é centrada na pessoa do diretor, e a ele cabem todas as ações que garantem ou não a eficácia da escola, mesmo que entre as ações esteja prevista a “divisão de responsabilidades”.

Nos textos analisados, encontra-se também a afirmação de que pesquisas são unânimes em apontar o diretor como a peça-chave no sucesso de qualquer escola. “É ele quem determina o clima emocional e intelectual da escola, quem traça o rumo e assume a liderança. (...) Portanto, entre tudo o que se pode fazer para tornar uma escola eficaz, o passo mais decisivo, mais imediato e mais determinante é escolher bem o seu diretor” (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.208).

A escolha do profissional para assumir o papel de gestor/líder obedece a alguns critérios. Entre eles, o que mais nos chama a atenção é a “capacidade técnica”. Nessa perspectiva, destaca-se o protagonismo das lideranças, cuja competência técnica sobressai perante as demais qualidades atribuídas ao papel de um gestor educacional, inclusive a competência política. Essas condições foram acentuadas com o Programa Gestão Nota 10, explicitadas mais adiante. Na concepção de liderança, que orienta as ações de programas do IAS, como as apontadas anteriormente, salienta-se que:

Liderança é habilidade humana e gerencial alcançável por pessoas comuns, produto de habilidades e conhecimentos aprendidos, forma de comunicação e articulação de

uma missão e de frutos alternativos, uso de poder existente nas pessoas para garantir alcance a propósitos comuns (MOTTA, 1991, p.222).

Se o objetivo da gestão eficiente é atingir uma **educação de qualidade**, é preciso entender em que conceito de educação e de qualidade se sustenta essa proposição.

Logo no início do Manual (2000), há uma definição de escola eficaz como aquela na qual os alunos aprendem; para se fazer referência ao que deveriam aprender, usa-se um trecho de Bernardo Toro (1999) em que o autor dá ênfase à questão da escola como espaço público onde, diferentemente do espaço privado ao qual a criança estaria acostumada, se lida com elementos do coletivo (linguagens, símbolos...). A escola é vista como **um suporte a mais** para o processo ensino-aprendizagem, pois hoje em dia há muitos recursos disponíveis para se aprender. A partir dessa afirmação, se diz que “(...) o primeiro paradigma a ser quebrado, quando se busca a eficácia da escola, é **deixar de pensá-la como algo diferente...**” (p.198, grifo meu). Essa concepção, que equipara a escola a todos os outros espaços sociais, pelo fato de que em qualquer lugar se aprende, pois os “recursos” estão disponíveis, anula sua identidade, tira a especificidade da instituição social escola. Nesse sentido, ela seria mais um empreendimento dedicado à produção de uma mercadoria ou prestação de um serviço, o conhecimento, e disputaria espaço com outras que tivessem o mesmo produto ou serviço a oferecer. Essa concepção de escola parece desconsiderar as “trocas que existem entre a instituição escolar e a sociedade que a cerca” (FREITAS, 2003, p.18). Porém, a ideia de escola do PEC é coerente com o pensamento neoliberal que vem se impondo, a partir da década de 1970, como padrão de sociabilidade, tendo o mercado como parâmetro para as relações sociais.

Não encontramos no texto do manual uma definição do que seja educação, nem de qualidade, no entanto, com a leitura e análise do material disponível, pode-se deduzir a **concepção de educação** em que se pautam as orientações do Programa Escola Campeã. A educação seria o produto que a empresa escola produz.

O módulo 2 do Manual traz como um dos tópicos a opinião do empresário David Travasso sobre a gestão escolar que está de acordo com as concepções que fundamentam as ações do IAS. A escola deveria preocupar-se com dois tipos de conhecimento, conforme afirmação do empresário citado:

[...] **um pacote** com o chamado conhecimento universal que cabe ao professor repassar e um outro conjunto de conhecimentos específicos que tenha a ver com a comunidade, a economia local, que vai, inclusive, contribuir com a forma de os jovens começarem a ganhar a vida no trabalho (p. 200, grifo meu).

O empresário justifica sua opinião e sua posição de alguém que deve participar da definição desses conhecimentos afirmando que há uma discussão com componentes ideológicos sobre o que se ensina na escola porque muitas pessoas são contra o sistema em que vivemos. Porém, para ele, essa é a realidade e é para ela que se deve preparar o aluno, ou seja, para ser, futuramente, um trabalhador/empregado nesse sistema. “Como empresário – e, portanto, como empregador –, eu tenho muito a oferecer para a escola sobre o que eu preciso na formação dos estudantes e futuros profissionais” (Ibidem, p.201).

Entendemos, então, que educação escolar, na concepção do PEC, é o ensino de um conjunto de conhecimentos que possibilitem ao “futuro cidadão” entrar no mercado de trabalho.

Coerente com as concepções que sustentam os demais conceitos, outro tipo de trabalho, o **trabalho voluntário**, surge como uma possibilidade de suprir necessidades, de sanar outros problemas diagnosticados na escola. Justifica-se a presença desse trabalho nas escolas: “[...] o trabalho voluntário vem se tornando uma necessidade para complementar os recursos públicos de que as escolas dispõem para implementar os seus planos de trabalho” (GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.200). No VHS “Gestão escolar”, tanto o **voluntariado** quanto a **parceria** estão claramente vinculados à existência do problema “falta de recursos”, mas a idéia de voluntariado está ligada à idéia de doação, e a parceria implica troca. Na perspectiva do PEC, a mobilização de recursos (nesse caso, recursos humanos) é condição para o funcionamento da escola e, sendo assim, é tarefa que cabe ao diretor realizar. O VHS “Gestão escolar” é enfático ao afirmar que as escolas que buscam autonomia e eficácia possuem trabalho de gestão em busca de voluntariado e este é sinal de cidadania, que deve ser, inclusive, cobrada pelo diretor.

O conceito de cidadania empregado nos documentos lidos é restrito a adultos (futuros cidadãos) e está vinculado à idéia de Terceiro Setor. No meu entender, é a “participação” de indivíduos ou organizações na execução de políticas sociais, dentre elas, a educacional, introduzidas com a reforma do Estado, que antes eram exclusivas e monopolizadas pelo Estado. A justificativa dos propositores da reforma é a da incompetência do Estado para realizá-las – ação que, além de reduzir o espaço público, pode acabar por desobrigar o Estado de obrigações que ele deveria assumir.

A gestão da escola proposta no PEC é considerada uma gestão democrática, que visa à **participação** e à **autonomia**, dois conceitos importantes no que diz respeito à gestão escolar.

O colegiado e a caixa escolar constituem um dos temas também apresentados no VHS, e é por meio desse tópico que se aborda a questão da **autonomia** da escola. O colegiado e a caixa escolar são entidades civis, precisam de registro em cartório. A justificativa apresentada para a formação do colegiado e da caixa é que “são fundamentais para que a escola pública **supere sua dependência** em relação ao Estado e ao município e passe a planejar e executar seu próprio projeto de ensino [...]” (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, P.195, grifo meu). Nesse sentido, podemos entender a ideia de autonomia como sendo independência financeira, política e administrativa, que seria responsável por sua independência em outros aspectos, tais como planejamento e execução de atividades, e também com o sentido de “fazer sozinho”, escolher os caminhos, tomar as decisões e responsabilizar-se individualmente por elas.

Essa idéia aparece em um material instrucional de capacitação de diretores (2003) elaborado pelo IAS. Nele, o Instituto faz comparação entre a autonomia da escola pública e a da escola privada, questionando se uma escola autônoma precisa de Secretaria de Educação, uma vez que as escolas privadas não dependem de uma Secretaria de Educação para funcionar.

Para o IAS, é no ambiente escolar que se resolvem todos os problemas de desempenho da escola; caso o desempenho seja baixo, todos serão responsabilizados. Essa idéia é coerente com o eixo descentralização, aprofundado com a reforma do Estado. A idéia de descentralização funciona com o repasse de responsabilidades, de forma hierárquica, da União a estados e municípios; no caso das políticas sociais, como a educacional, as responsabilidades pela execução da política são da própria escola, diga-se, de dirigentes escolares, docentes e comunidade – inclusive, a busca de parcerias e trabalho voluntário cabe ao diretor/líder.

O colegiado é importante para assegurar a autonomia das escolas e implica a co-responsabilidade da comunidade na obtenção dos resultados da escola – nessa concepção, poderíamos dizer, para assegurar o sucesso dos alunos. Mais uma vez, o diretor é o responsável pelo sucesso ou não da escola, apesar de se afirmar a co-responsabilidade do colegiado.

O PDE é apresentado (no VHS) como o planejamento capaz de promover o sucesso, um projeto que serve como guia para a transformação da escola, pois contém o plano de ação, o plano administrativo, o plano financeiro e o plano pedagógico da escola, devendo desenvolver-se sob a coordenação de um grupo representante da comunidade escolar, com participação de todos. Porém, em nenhum momento se tira a responsabilidade do diretor de

fazer o planejamento funcionar, tanto é que, em linguagem figurada, se diz que ele tem um painel de bordo, o que possibilita controlar toda a situação da escola. A ele cabe a liderança das ações administrativas, pedagógicas, financeiras e comunitárias. Seu desafio é usar os mecanismos de gestão capazes de promover a autonomia e a eficácia, a fim de atingir a **qualidade** do ensino.

Por fim, após inúmeras abordagens, novamente deparamo-nos com a palavra *qualidade*, que permeia toda a proposta educacional do IAS.

3.4 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ

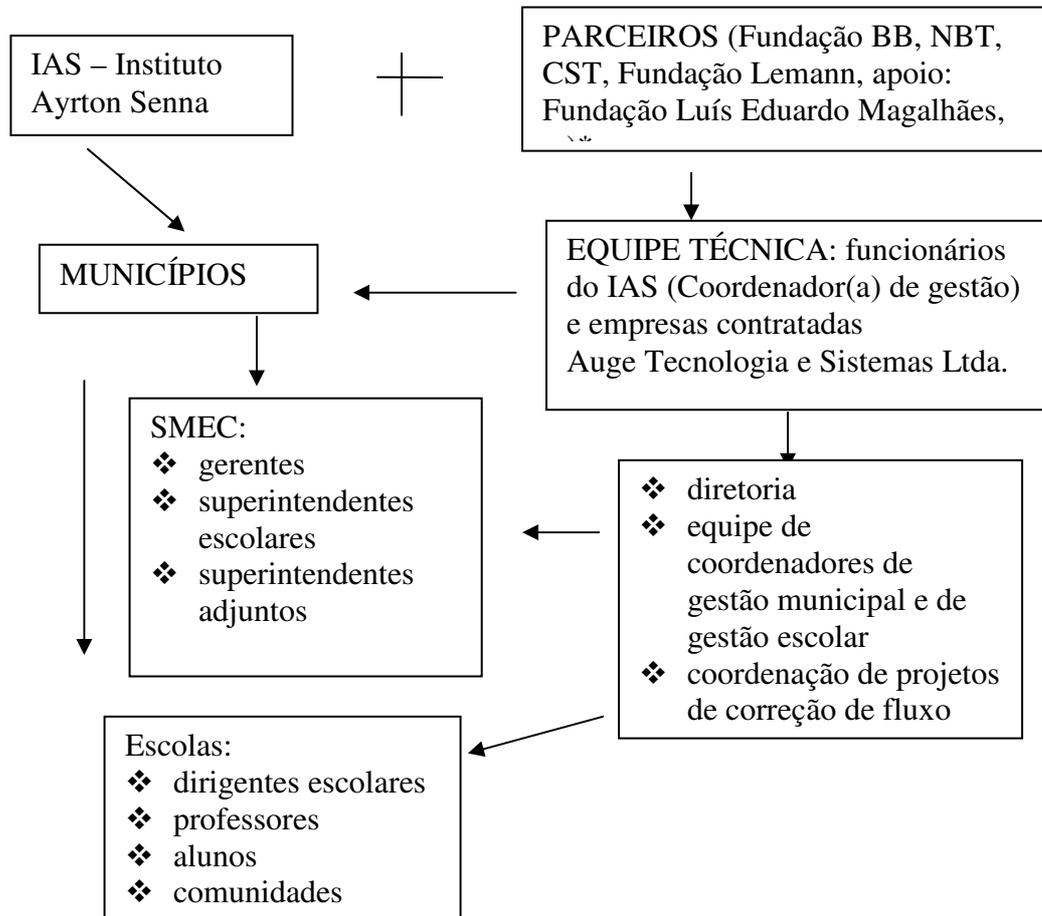
Este item tem por objetivo reconstituir o desenho institucional da estrutura e funcionamento do Programa Escola Campeã do IAS, implementado por governos municipais em sistemas públicos de ensino entre os anos de 2001 a 2004.

Inicialmente, cabe ressaltar que o referido programa foi organizado e funcionou envolvendo diversos sujeitos sociais, como empresas de consultorias, instituições públicas e empresas privadas, sendo denominados pelo IAS como aliados estratégicos; entidades do Terceiro Setor, como o próprio Instituto Ayrton Senna, a Fundação Pitágoras, a Fundação Carlos Chagas e Cesgranrio; e o poder público – as prefeituras municipais. Todos esses sujeitos foram envolvidos, tendo funções bem delimitadas, para a implementação desse Programa nas secretarias municipais de educação e em suas redes de escolas.

Uma maneira de entendermos a estrutura do Programa Escola Campeã é situá-lo dentro da estrutura maior do IAS. De acordo com materiais analisados, principalmente o folheto de divulgação “Escola campeã: educação para um Brasil vencedor”, podemos visualizar a estrutura da seguinte maneira.

O esquema apresentado propõe-se a esboçar a estrutura organizada na qual se encaixa o Programa Escola Campeã, que, em alguns municípios, alterou o funcionamento das secretarias municipais de educação. No entanto, contou praticamente com a estrutura já existente na escola, direcionando as atividades especialmente do gestor, a quem, segundo a concepção do Programa, compete provocar, coordenar e garantir a efetivação das mudanças.

Como se pode ver, a organização se dá em três níveis: desde a estrutura do IAS, contando com seus parceiros, passando pelas secretarias municipais e chegando até as escolas, há uma articulação entre elas em função do Programa.



Fonte: elaborado a partir de consultas a diversos materiais elaborados e impressos pelo IAS.

Figura 1: Estrutura para funcionamento do Programa Escola Campeã

No âmbito do IAS – responsável por induzir e monitorar a implementação de sua política educacional, adotada pelo poder público –, somam-se os parceiros, dentre eles, muitas empresas privadas, nacionais e estrangeiras, e instituições públicas, como a Petrobrás, a Fundação Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, que apóiam financeiramente o IAS, vinculando:

Consultores contratados

1. Responsável pelo Programa junto ao IAS: João Batista de Araujo e Oliveira

2. Consultores responsáveis por atender um conjunto de municípios para implantação e implementação local do PEC. Os consultores estavam vinculados a alguma empresa credenciada pelo IAS, como, por exemplo, a empresa Auge Tecnologia & Sistemas Ltda.

A função dos consultores foi a de instruir e acompanhar/monitorar as metas para os municípios a partir da realização do diagnóstico da educação local; orientar a elaboração de normativas para organização interna das SMEs (conjunto de leis e normas para regular a nova proposta educacional em fase de implementação nos municípios), acompanhar e orientar os profissionais da educação municipal para o cumprimento das metas estabelecidas; indicar referencial bibliográfico, como os da Editora Global, para aquisição pelos municípios, discutir com os gestores locais os resultados das avaliações anuais dos indicadores de Gestão e de Eficiência, avaliar os indicadores e o desempenho dos alunos e reelaborar as metas.

- Empresas de consultorias, criadas por antigos funcionários (Inclusão, Robusta, etc.), por orientação do IAS, para prestar serviços aos municípios.

- Fundação Pitágoras: responsável por orientar o diagnóstico da educação nos municípios;

- Empresa Auge Tecnologias & Sistemas Ltda: fornece suporte técnico aos municípios parceiros, disponibilizando uma diretoria executiva, equipes de coordenadores de gestão municipal e de gestão escolar e uma coordenação de projetos de correção de fluxo. É também responsável pelo Sistema Gerencial de Informações Educacionais (SIASI). Contratada pelos municípios conveniados, conforme orientação do IAS, para alimentar as informações em tempo real.

No âmbito das Secretarias Municipais de Educação, instituem-se alguns cargos, a cada um correspondendo um elenco de funções:

- Gerente local do PEC: tem seu Plano Anual de Trabalho pautado em ações administrativas, como melhoria do transporte escolar, e ações pedagógicas, como capacitação e qualificação de professores, alfabetização de alunos em situação de defasagem idade-série, avaliação interna e externa do Sistema de Ensino, implantação da correção de fluxo, elaboração do diagnóstico inicial da educação no Município, dentre outras inúmeras funções expressas no PAT. O gerente é o responsável direto por fazer a ponte entre a SME e o IAS.

- Superintendentes: compete a ele criar mecanismos para atingir os resultados pretendidos; auxiliar na identificação de problemas e na busca de soluções; atuar como agente de apoio entre a Escola e a Secretaria; implementar a avaliação externa do desempenho dos alunos; manter a interlocução com o gerente, visando a consolidar informações e orientações emanadas do programa de Gestão Democrática; analisar e comparar os dados relativos ao desenvolvimento das atividades dentro da Unidade Escolar; acompanhar e apoiar o diretor no

desenvolvimento das atividades escolares como co-responsável pela otimização dos resultados propostos; discutir, avaliar e aprovar as metas anuais de trabalho junto à comunidade escolar; monitorar a execução do Plano de Desenvolvimento da Escola, da Proposta Pedagógica, do Regimento Escolar e do Plano Individual de Trabalho; organizar consolidado de desempenho e frequência das escolas da rede para intervenções necessárias; orientar as escolas para realizar análise comparativa dos resultados bimestrais; propor estratégias de intervenção; por fim, executar visitas diárias às Unidades Escolares e promover a implementação das rotinas de Gestão Escolar.

- Coordenação dos Projetos de Aceleração da Aprendizagem (defasagem idade-série) e do Programa Se Liga (alfabetização) Supervisores – Projetos Acelera e Se Liga – acompanhamento dos programas nas escolas.

No âmbito da Escola, não há criação de nova estrutura ou novos cargos, exceto a disponibilização de um ou mais profissionais da educação para trabalharem no contra-turno, com as turmas de correção de fluxo, mas todos os envolvidos no processo educacional participaram do Programa Escola Campeã ao terem seu trabalho voltado para o cumprimento de metas por ele definidas. No Módulo 3 do manual, são apresentados os Instrumentos para a Gestão Escolar, onde o item “corrigindo os rumos: instrumentos de acompanhamento, controle e avaliação” alerta que, “para liderar sua escola com eficácia, o diretor precisa incluir, no seu painel de bordo²⁶, algumas informações em caráter rotineiro, compreendidas em sete conjuntos de informações que o diretor deve ter sempre presentes”:

- **Diariamente:**
 - Nome dos alunos, professores e funcionários ausentes. O Manual apresenta as medidas a serem adotadas pelo diretor em caso de ausência, para cada segmento.
 - Saldos e Contas. Trata-se, conforme o Manual, das diversas contas administradas pelo diretor, que diariamente precisa conferir os saldos disponíveis e autorizar despesas.
- **Mensalmente:**
 - **Quadro de frequência de alunos.** Este quadro deve ser analisado mensalmente, com atenção especial para os alunos que acumulem faltas, a fim de acionar mecanismos preventivos e corretivos.

²⁶ Painel de Bordo significa a variedade de informações que o diretor utiliza em seu trabalho cotidiano (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.296).

- **Quadro de frequência de professores.** Este quadro deve permitir ao diretor uma análise dos problemas relacionados com o absenteísmo e a busca de soluções.
- **Quadro de frequência dos funcionários.** Este quadro deve permitir ao diretor uma análise dos problemas relacionados com o absenteísmo e a busca de soluções.

Os itens 2 e 3 assinalam que os quadros devem ser enviados à Secretaria de Educação para efeito da folha de pagamento.

- **Balancetes.** O diretor deve analisar a situação de cada conta relativa a cada projeto ou repasse de recursos, estimar necessidades e ajustar as autorizações de despesas aos recursos existentes.

- **Bimestralmente:**

1. **Quadro de desempenho dos alunos.** A cada bimestre, o diretor deve receber e analisar o desempenho de cada turma e discutir com os professores medidas corretivas, estratégias de recuperação e outras ações que contribuam para a melhoria dos resultados da escola (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.306-7).

Além do conjunto de atribuições do diretor acima citadas, no mesmo item, o Manual apresenta, em linguagem metafórica, “o painel de bordo” para designar a Agenda do Diretor, com “as ações que a direção tem que fazer” (Ibidem, p.308): todos os dias, semanalmente, todos os meses, todos os bimestres, primeiro semestre, segundo semestre e uma vez por ano. O manual não apresenta formas de provimento ao cargo de diretor de escola, porém destaca o papel de sua liderança. Com base na competência técnica, o diretor deve liderar todas as atividades que dão vida ao ambiente escolar.

O PEC, como já vimos, foi instituído com o objetivo de desenvolver ações de fortalecimento da gestão municipal e da gestão escolar, com vistas a “uma gestão municipal eficiente” (EDUCAÇÃO PARA UM BRASIL VENCEDOR, s.d). Para tanto, o modelo de gestão proposto trabalha com estratégias como: o cumprimento de metas; a avaliação externa de desempenho de alunos do ensino fundamental; avaliações dos indicadores de gestão e de eficiência e implementação de um sistema informatizado de gestão educacional.

Esboçamos e apresentamos abaixo um esquema de como deveria ser o funcionamento de uma gestão eficiente, segundo o Programa:

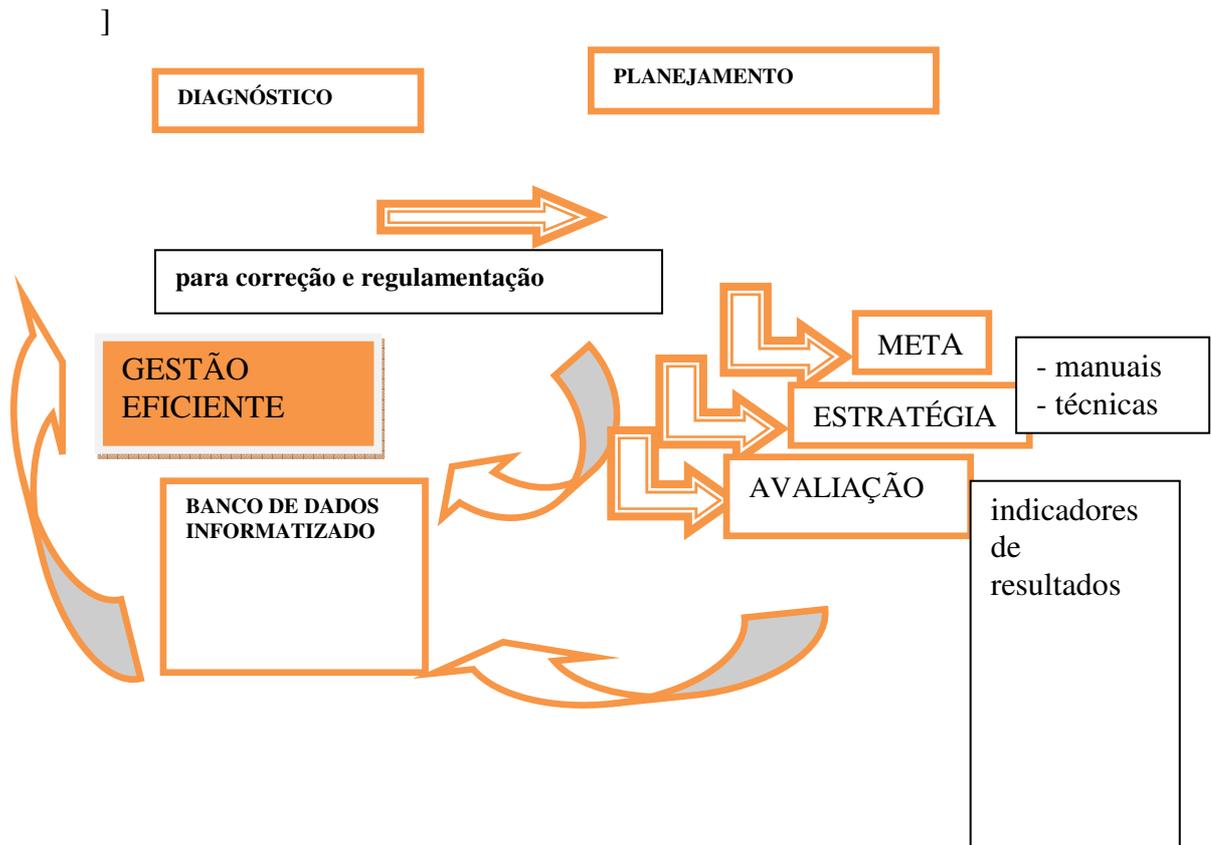


Figura 2: Fonte: Esquema elaborado pela autora a partir da leitura do Manual Gerenciando a Escola Eficaz (2000).

O diagnóstico municipal, realizado pelas equipes das secretarias de educação sob orientação e monitoramento/acompanhamento de consultores, deveria detectar os problemas e ser a base para o planejamento do modo de corrigir esses problemas. Para isso, os consultores realizariam visitas periódicas aos municípios para capacitações e reuniões de trabalho com a equipe de gestores do Programa na SME e a equipe diretiva das escolas, abordando temas voltados para as metas a serem cumpridas pelo município. As estratégias para o cumprimento dessas metas eram repassadas aos sujeitos do programa por meio de manuais, e os resultados eram avaliados por meio de indicadores já estabelecidos. Esses resultados eram

sistematizados em um banco de dados que, por sua vez, retroalimentava o diagnóstico e redefinia o planejamento e as metas. A realização dos passos desse esquema seria a garantia de uma gestão eficiente para uma escola eficaz.

O PEC foi reformulado a partir do ano de 2004 e substituído pelo programa denominado Gestão Nota 10 a partir de 2005. Em entrevista concedida a Adrião (2009), a coordenadora dos programas de educação formal do IAS explica os motivos que levaram o Instituto à reformulação do PEC.

Segundo a coordenadora do IAS, os problemas detectados em avaliação do PEC no ano de 2004 apontaram que ele tinha um peso muito grande na gestão dentro da Secretaria de Educação, com dificuldade de chegar até a escola, de acompanhar o resultado do aluno. Isso se dava pela enorme quantidade de indicadores de eficiência e de gestão (acima de 20 em cada área), para Secretarias de Educação e escolas, com pontuação muito rígida (de zero a três) para os municípios atingirem. Os municípios tinham que alcançar a pontuação três e dificilmente conseguiam, dado que o espaço de tempo para trabalhar com todos os indicadores era muito pequeno. Dentre outros motivos, como o rompimento do IAS com o consultor do PEC João Batista de Araujo e Oliveira, esse foi um dos que influenciou a reformulação do PEC e sua substituição pelo Programa Gestão Nota 10, com ações voltadas ao acompanhamento dos programas de correção de fluxo – Se Liga e Acelera Brasil – em funcionamento e o Circuito Campeão, constituindo-se um conjunto de programas de educação formal. Para o acompanhamento desses programas, o IAS implementou o Sistema Ayrton Senna de Informações (SIASI), “uma ferramenta gerencial que opera em plataforma eletrônica, pela Internet, e que integra os municípios parceiros do Instituto a uma rede – **Rede Vencer**.”²⁷ Esses programas são tratados no próximo item, com especial atenção ao Programa Gestão Nota 10, por ser também objeto desta pesquisa.

3.5 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS QUE INTEGRAM A REDE VENCER

Este item foi elaborado a partir de documentos, como um texto de divulgação da Rede Vencer, escrito pelo IAS em 2005, manuais do Programa Gestão Nota 10, Revista do

²⁷ (http://www.senna.globo.com//institutoayrtonsenne/inst_hist.asp acesso em 29.05.2010).

IAS Educação em Cena, dentre outros documentos contendo orientações para a implementação dos programas da Rede, expedidos pelo IAS. A Rede Vencer foi instituída no início do ano de 2005 com a função de integrar os diferentes municípios brasileiros parceiros do IAS. Quatro programas de educação formal integram essa rede: o Gestão Nota 10, que veio substituir o PEC, os de correção de fluxo – Se Liga e Acelera Brasil – e um novo programa, o Circuito Campeão. Segundo o IAS²⁸, os programas da área concebem a gestão como a articulação entre recursos e conhecimentos e valem-se de processos e ferramentas gerenciais tanto para superar problemas já existentes, quanto para evitar que estes se instalem nas redes de ensino. A instituição desses programas justifica-se, segundo o próprio Instituto, porque este,

[...] assumiu a promoção do desenvolvimento humano da nova geração através da educação, com a missão de construir e disponibilizar tecnologias sociais a governantes que queiram ‘fazer a diferença’ em seus estados e municípios, pelo desenvolvimento cognitivo, afetivo e social das crianças (REDE VENCER, 2005, p.1).

Análogo ao PEC, os convênios entre a Rede Vencer e o poder público abrangem uma gestão municipal e/ou estadual, ou seja, têm duração de quatro anos, e justificam-se pela ideia de defesa da “causa do desenvolvimento integral das novas gerações, através da **qualidade da aprendizagem** no Ensino Fundamental nas escolas públicas” (Idem, p.1). Conforme texto de apresentação da Rede Vencer, para que isso ocorra, “é fundamental a adesão, o **alinhamento** e a **integração** entre todos os profissionais da educação das unidades escolares e da Secretaria de Educação, como co-responsáveis pelo sucesso dos alunos e de seu próprio sucesso” (Idem).

O texto de apresentação da Rede Vencer/IAS aponta que o maior problema educacional brasileiro não está no campo pedagógico, mas na esfera gerencial, pois não faz parte da cultura escolar o acompanhamento sistemático do processo de aprendizagem. Tal ausência, para o IAS, dificulta a adoção de medidas em tempo hábil para evitar abandonos e reprovações decorrentes da não-aprendizagem e do ensino ineficiente, o que retira do espaço escolar a condição privilegiada de construtor do desenvolvimento humano (REDE VENCER, 2005).

A Rede Vencer tem como seu maior “objetivo, o desenvolvimento de equipes **alinhas e integradas** a ações gerenciais, com atuação sobre os pontos nevrálgicos do sistema educacional: correção de fluxo, alfabetização, qualidade de ensino nas séries iniciais e

²⁸ (http://www.senna.globo.com//institutoayrtonsenna/inst_hist.asp acesso em 29.05.2010)

gestão escolar” (Ibid. p.1). A leitura dos materiais disponíveis aos quais tive acesso para elaboração desta tese mostra que as questões²⁹ de fundo que orientam os programas de educação formal – Correção de fluxo: Se Liga e Acelera Brasil; Circuito Campeão e Gestão Nota 10 – são, praticamente, as mesmas que subsidiaram o Programa Escola Campeã. No entanto, com a mudança do PEC para Rede Vencer, houve maior sistematização das orientações para professores e gestores públicos, com delimitação de responsabilidades e responsáveis do setor na implementação dos programas.

A proposta do Programa Gestão Nota 10, assim como a do PEC, parte de um diagnóstico da realidade educacional do país. Os problemas que pretende atacar referem-se à distorção idade/série de alunos matriculados nas primeiras quatro séries do ensino fundamental, problemas relacionados com aprendizagem, resultados insatisfatórios da educação nacional em avaliações nacionais (IDEB, Saeb, Provinha Brasil, etc.) e internacional (PISA)³⁰ e recursos gastos com repetência/abandono.

Para o Programa Rede Vencer, corrigir o fluxo é a ação inicial para que a rede de ensino e a unidade escolar sejam eficientes, desenvolvendo nos alunos, através de ações eficientes e eficazes, as habilidades e competências necessárias para que continuem os estudos e sejam bem-sucedidos. A correção de fluxo se dá por meio dos projetos: **Se Liga** e do **Acelera Brasil**. De acordo com o IAS, esses programas tratam dos problemas já existentes, frutos da má qualidade dos processos educacionais: o analfabetismo, a defasagem e o abandono nas primeiras séries do ensino fundamental. Caracterizam-se, então, como programas emergenciais. O programa de correção de fluxo do IAS vem funcionando desde o ano de 1997 e, no ano de 2011, ainda está em funcionamento em sistemas educacionais parceiros do Instituto. A eficácia de tais programas na correção do fluxo escolar precisa ser revista, dada a atuação do IAS nessa área há mais de uma década.

Com a correção de fluxo em funcionamento, o IAS passou a investir ou, como afirmam, “a atacar” a maior responsável pela distorção idade/série no país: a alfabetização. Com um caráter preventivo, foi criado o programa denominado **Circuito Campeão**, responsável pela alfabetização e acompanhamento da qualidade da aprendizagem nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, com o objetivo de superar as dificuldades de sucesso nessa etapa de ensino. De acordo com o documento Rede Vencer (2005), as questões

²⁹ Considero questões de fundo aquelas relacionadas com as inúmeras concepções de escola, educação, gestão, dentre outras contidas no Manual Gerenciando a Escola Eficaz (2000).

³⁰ Saeb: Sistema de Avaliação da Educação Básica; IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; PISA: Programa Internacional de Avaliação de Alunos.

relacionadas à correção de fluxo e à alfabetização saem do campo meramente pedagógico e exigem investimento na gestão escolar, nas competências técnicas dos diretores e das equipes escolares; para o fortalecimento da gestão escolar, criou-se, então, o Programa **Gestão Nota 10**.

3.6 O PROGRAMA GESTÃO NOTA 10

De acordo com o Manual Gestão Nota 10 (2007), distribuído para os parceiros do setor público do IAS, esse programa tem por objetivo nortear a Política Educacional da Secretaria Municipal, capacitando as equipes das Unidades Escolares (UEs) e Secretarias de Educação (SEs) para serem gerentes do sucesso de cada aluno. Institucionalizam-se práticas gerenciais no cotidiano da escola e da secretaria, de modo que o processo educacional seja acompanhado sistematicamente, com base em informações quantitativas e qualitativas que funcionam como “termômetros” do processo educacional, com análises que revelam os caminhos para ampliar as oportunidades e desenvolver as competências. Conforme o Programa, o planejamento da prática pedagógica é instituído a partir da avaliação da aprendizagem, “retroalimentando” novo planejamento.

Ainda segundo o manual, isso requer compromisso político, comportamento ético e competência técnica, imbricados em processos gerenciais eficazes e eficientes que promovam resultados de sucesso. Para tanto, exige-se um “trabalho articulado com base em indicadores de metas, que une resultados a responsabilidades e responsáveis e que demanda gestões articuladas da aprendizagem, do ensino, da rotina escolar e da política educacional” (GESTÃO NOTA 10, 2007, p.3). Esse é o princípio da individualização que pode levar à culpabilização também individual.

O Programa Gestão Nota 10, assim como o PEC, dá ênfase à liderança do diretor de escola, indicando como critério de escolha a formação acadêmica, experiência e competência técnica, requisitos essenciais para dar vida ao processo educacional. Os critérios para a escolha do diretor orientados pelo Programa Gestão Nota 10, expressos em alguns *slides* elaborados pelo IAS para repasse de informações, destacam que o “responsável por gerenciar as unidades escolares” deve ser escolhido com base em avaliação de desempenho, prova seletiva e assinatura de Termo de Compromisso, responsabilizando-se pelo cumprimento de metas (IAS, GESTÃO NOTA 10, 2007), conforme pode-se constatar no estudo de caso que

realizei junto ao Sistema Municipal de Ensino de Cáceres-MT, exposto a partir do Capítulo VI desta tese. Destaca-se também a autonomia administrativa, pedagógica e financeira nas unidades escolares. Também no Programa Gestão Nota 10, o IAS estabeleceu os indicadores de sucesso e as metas para cada um deles, conforme quadro a seguir:

Quadro 3: Indicadores de Sucesso e Metas

Indicadores	Metas
1. dias letivos	1. 200 dias letivos/800 horas aulas
2. frequência de professores	2. 98% de frequência
3. frequência de alunos	3. 98% de frequência
4. reprovação por falta	4. 2% de reprovação
5. índice de aprovação	5. 95% de aprovação
6. correção de fluxo	6. 5% de distorção idade/série
7. alfabetização na 1ª série	7. 95% dos alunos alfabetizados

Fonte: Rede Vencer (2005).

De acordo com o documento da Rede Vencer (2005), o alcance dessas metas deveria ocorrer no período máximo de quatro anos, a partir de 2005. Para tal, a rede de ensino e as unidades escolares estabelecem, no início de cada ano, suas próprias metas. Conforme o documento, a ação gerencial – da rede de ensino e das unidades escolares – garante a integração entre a Secretaria de Educação e as unidades escolares pelo acompanhamento sistemático dos indicadores de sucesso da aprendizagem de todos os alunos.

3.7 CONCEITOS QUE FUNDAMENTAM O PROGRAMA GESTÃO NOTA 10

Inicialmente, cabe ressaltar que o Programa entrou em funcionamento no ano de 2005, no entanto, a justificativa para a sua criação compõe um texto de apresentação no Manual Gestão Nota 10 em 2007, portanto, dois anos após a sua criação.

O Programa Gestão Nota 10 apresenta-se como uma continuidade do PEC, incluindo, entre os argumentos para a sua criação, uma justificativa extraída do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2007, do Banco Mundial, que sugere três grandes

direcionamentos às ações governamentais para o desenvolvimento do capital humano, de maneira a transformá-las em políticas públicas, quais sejam: ampliação das oportunidades, desenvolvimento das competências e fornecimento de programas de segunda oportunidade (GESTÃO NOTA 10, 2007). De acordo com o Manual Sistemática de Acompanhamento Gestão Nota 10 (2007), os direcionamentos podem ser assim resumidos:

[...] **ampliar as oportunidades** significa garantir recursos financeiros, materiais e humanos que atendam a todas as crianças residentes no município ou no estado; **desenvolver competências** implica qualidade da aprendizagem e do ensino, e **segunda oportunidade** consiste no direcionamento diferenciado para as pessoas que não estudaram ou não obtiveram sucesso na idade ideal (GESTÃO NOTA 10, p. 3).

Ou seja, coerentemente com a lógica do desenvolvimento do capital humano, há uma proposta de redução das políticas educacionais a questões de gestão e em função da preparação de recursos humanos para o mercado de trabalho.

A partir da leitura de textos sobre o Gestão Nota 10, podemos enumerar diversas palavras que são usadas para tecer considerações, definir ou explicar que problema(s) é(são) considerado(s) – basicamente, são as mesmas expressas no PEC: qualidade da educação pública; distorção série-idade; alfabetização/analfabetismo; aceleração da aprendizagem; sucesso/fracasso; gestão gerencial; eficiência/eficácia, dentre outras. Tais palavras foram destacadas pela frequência com que aparecem nos materiais de gestão do IAS.

Não encontramos materiais disponíveis que tratem mais especificamente dos conceitos que fundamentam o Programa Gestão Nota 10. Os conceitos aparecem dispersos em alguns textos informativos e são “autoexplicativos”, importados, por exemplo, do meio empresarial, como a Gerência de Qualidade Total, das novas tecnologias de informação e da cibernética.

O Programa do IAS visa a dar continuidade aos trabalhos do PEC, salvo por algumas alterações, como a substituição e a redução dos indicadores de eficiência e de gestão para indicadores de metas. As mudanças aconteceram, por um lado, no sentido de responsabilizar mais o Poder Público pela “autonomia” assumida com a parceria; por outro lado, no sentido de ampliar o controle e o monitoramento/acompanhamento dos programas. Isso se dá por meio virtual, mediante informações fornecidas pelo Poder Público, com o preenchimento de inúmeros formulários, de modo ainda mais rigoroso e sistemático, sobre a gestão municipal e escolar, com a disponibilização das informações em tempo real por meio do SIASI, sistema que será abordado mais adiante.

Duas palavras novas passaram a compor o vocabulário do Programa: **alinhamento** e **integração**. O texto Rede Vencer (2005) apresenta o significado dos dois termos usando como única fonte o dicionário Aurélio. De acordo com esse texto, o termo *alinhamento* pode ter, dentre outros, dois significados: a direção do eixo de uma estrada, rua, canal, etc., e o ajuste de um equipamento, dispositivo, etc., que permite a otimização de seu funcionamento.

A palavra *alinhamento* proposta pela Rede Vencer refere-se à adoção de indicadores e metas para acompanhamento do processo educativo, imprimindo direção ao trabalho de alunos e educadores. Já a segunda definição relaciona-se às estratégias que responsabilizam todos os integrantes das equipes escolares e da Secretaria de Educação pelos resultados alcançados, previstos no plano de metas. De acordo com o texto Rede Vencer (2005, p.4), “um grupo alinhado em conceitos e estratégias partilha dos mesmos ideais, mesmas metas e constrói uma unidade escolar perfeitamente integrada”. Essas ideias orientam a sistemática de acompanhamento que começa em sala de aula, entre aluno e professor, e envolve coordenadores pedagógicos, diretores e equipes da Secretaria de Educação e o IAS. O movimento se dá por meio do registro da movimentação diária da sala de aula em formulários próprios e pela inserção mensal dos dados no SIASI, representando a situação atualizada de todos os indicadores.

O Programa Gestão Nota 10 trata da sistemática de acompanhamento, com orientações para o setor público preencher formulários com informações qualitativas e quantitativas de toda a educação pública escolar. Por meio do Programa, a checagem de informações e a confrontação de dados estatísticos ficaram mais precisas, passando a ideia de uma gestão eficiente. Os materiais estudados sobre o Programa apresentam apenas os conceitos e/ou palavras, já expressos anteriormente.

3.8 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA GESTÃO NOTA 10

Este item tem por objetivo apresentar o desenho da estrutura de funcionamento do Programa Gestão Nota 10, do IAS, adotado por governos municipais e estaduais em sistemas públicos de ensino a partir do ano de 2005 e fundamentados nos conceitos anteriormente explicitados.

Quanto à organização e funcionamento do Programa, percebemos algumas modificações se comparados aos do PEC. Conforme exposição anterior e informações obtidas

no momento das entrevistas, a primeira refere-se aos indicadores, que neste Programa ficaram em somente sete; a outra está relacionada à presença física de técnicos credenciados pelo IAS nos municípios onde os programas foram implantados, para a sistemática de acompanhamento, e nas reuniões de capacitação para os gestores públicos, que em sua maioria acontecem em locais predeterminados pelo IAS, e não mais nos municípios parceiros. De forma semelhante ao PEC, a organização do programa Gestão Nota 10 segue uma estrutura verticalizada, na qual o IAS ocupa posição de destaque, induzindo a política educacional de estados e municípios. O IAS estabelece indicadores e metas para os parceiros cumprirem, monitorando-as por meio do trabalho de uma equipe técnica, dentro do IAS, como a coordenação da educação formal e a coordenação de projetos, com técnicos credenciados para acompanhar e sanar dificuldades que os parceiros venham a enfrentar na implantação do Programa. Também fazem parte do processo as avaliações externas realizadas por empresa credenciada pelo IAS, no caso, a Fundação Carlos Chagas, e pelo SIASI.

A leitura e análise dos materiais disponíveis sobre o Programa mostram que o aspecto mais relevante desse modelo de gestão é o controle exercido pelo IAS sobre o Poder Público, com acompanhamento sistemático por meio do preenchimento de formulários do desempenho das unidades escolares e da SME e com a inserção dos dados “consolidados”³¹ pela Secretaria no SIASI. Chama atenção a quantidade de informações a serem prestadas, obedecendo a três diferentes periodicidades: anual, bimestral e mensal. Os formulários anuais são preenchidos pelas escolas com informações sobre o Perfil do Atendimento, a Autonomia Financeira, o Perfil da Turma e o Resultado Final. Os formulários mensais versam sobre o Acompanhamento Mensal, e os formulários bimestrais tratam dos Acompanhamentos Bimestrais.

O Manual apresenta as orientações para o preenchimento de cada item dos formulários em duas versões identificadas pelos números I e II, sendo que, para o preenchimento de alguns itens, há comentários adicionais, como: **Perfil da Turma:** o formulário é preenchido pelo professor, analisado pelos coordenadores pedagógicos da unidade escolar e pelos Superintendentes das secretarias de educação. Outro formulário é o do **Acompanhamento Mensal da série inicial à 4ª série:** em forma de cartaz, deverá estar afixado na sala de aula, em lugar de fácil acesso aos alunos e de fácil visibilidade. Os próprios alunos assinalam sua frequência, bem como o professor, que é o responsável pelo preenchimento dos demais campos. O preenchimento é **diário**. Esse cartaz, ao final de cada

³¹ Trata-se da organização/concatenação dos dados de todas as escolas da rede, pelas secretarias de educação.

mês, ficará de posse do coordenador pedagógico da unidade escolar até o final do ano. **Acompanhamento Bimestral:** formulário preenchido ao final dos períodos previstos pela Secretaria de Educação para registro do desempenho dos alunos. Serão registrados somente os desempenhos em Língua Portuguesa e Matemática para alunos de 3ª e 4ª séries. A frequência, movimentação e transferência de alunos e as aulas previstas e dadas em Língua Portuguesa e Matemática, da 5ª a 8ª séries, serão registradas nesse formulário. **Idade de Conclusão das 4ª e 8ª séries:** registro das idades dos alunos concluintes das séries finais das duas etapas do Ensino Fundamental.

As informações de Acompanhamento Mensal I (Série inicial a 4ª série) devem ser inseridas no formulário diariamente e consolidadas ao final do mês, com registro do total de dias letivos previstos e dados; reuniões pedagógicas; visitas do coordenador pedagógico da unidade; faltas do professor justificadas e não-justificadas e dias de licença; Para Casa não feitos; faltas justificadas e não-justificadas dos alunos; livros lidos; movimentação de entrada e saída de alunos, oriundos ou encaminhados para turmas da própria escola e transferências recebidas e expedidas de outras escolas ou rede de ensino (MANUAL GESTÃO NOTA 10, 2006).

Para o Acompanhamento Bimestral I (3ª e 4ª séries e de 5ª a 8ª séries), além de informações para identificação da escola e das turmas de alunos, a ênfase recai sobre o total de aulas previstas e de aulas dadas no bimestre e de alunos abaixo e acima da média prevista pelo sistema, sobretudo nas áreas de Português e Matemática.

Para “retratar a realidade da escola e do sistema de ensino”, o Gestão Nota 10 trabalha de forma hierarquizada, com tarefas previamente determinadas para os gestores escolares, os gestores da Secretaria Municipal ou Estadual de Educação e as agências técnicas, que recebem os dados consolidados dos sistemas de ensino. As informações são preenchidas em Relatórios de Acompanhamento Mensal de A a E, fazendo o seguinte percurso: o coordenador pedagógico preenche relatório de acompanhamento mensal sobre o trabalho pedagógico do professor e o encaminha ao diretor; o diretor da escola/responsável preenche relatório sobre o desempenho dos coordenadores pedagógicos e o encaminha ao superintendente escolar; o superintendente escolar, por sua vez, preenche relatório em relação aos professores, aos coordenadores pedagógicos e aos diretores responsáveis pela Unidade Escolar e o encaminha ao Coordenador do Programa Gestão Nota 10. Este, de posse de todas essas informações, acrescenta-lhes as relativas ao desempenho da função do superintendente escolar e as encaminha ao coordenador da Rede Vencer. A cada um desses relatórios, são acrescentados mais dois itens sobre o desempenho dos profissionais avaliados; se o desempenho

desses profissionais ainda não corresponder ao esperado, as medidas a serem tomadas pelo(a) “chefe” imediatamente “superior” devem ser com base no registro dos efeitos/resultados das medidas tomadas no mês anterior. Após responder cinco questões dissertativas, tendo com base os dados coletados, o coordenador da Rede Vencer encaminha seu relatório, juntamente com o do coordenador do Gestão Nota 10, às agências técnicas, no caso, a Auge Tecnologia e Sistemas, que recebe as informações em tempo real e promove a análise gerencial por meio do Sistema Ayrton Senna de Informações (SIASI).

O SIASI é fundamental nesse formato de gestão, pois, segundo o Manual, ele “foi concebido como ferramenta de gestão da qualidade dos Programas desenvolvidos pela Área de Educação Formal do Instituto Ayrton Senna”. Por meio desse sistema, são realizadas as análises do conjunto de instrumentos da Sistemática de Acompanhamento, que deve sempre se reportar às metas do Programa, “instrumento gerencial por excelência dos profissionais responsáveis”. O processo de análise tem por objetivo “identificar os pontos frágeis que possam comprometer os resultados para então, a partir deles, proceder à elaboração dos planos de intervenção necessários”, bem como à “avaliação do desempenho de todos os responsáveis envolvidos, para identificação e providência de apoio àqueles que precisam melhorar o seu trabalho” (p. 46). A ideia desse tipo de análise é a de que os responsáveis por área de atuação, de posse das informações já processadas e “devolvidas”, promovam as ações cabíveis para superar as dificuldades detectadas. Para tanto, recomenda-se a checagem das informações prestadas com as previstas no Plano de Metas da Secretaria de Educação e das Unidades Escolares.

O movimento se dá em forma circular, conforme o esquema a seguir:

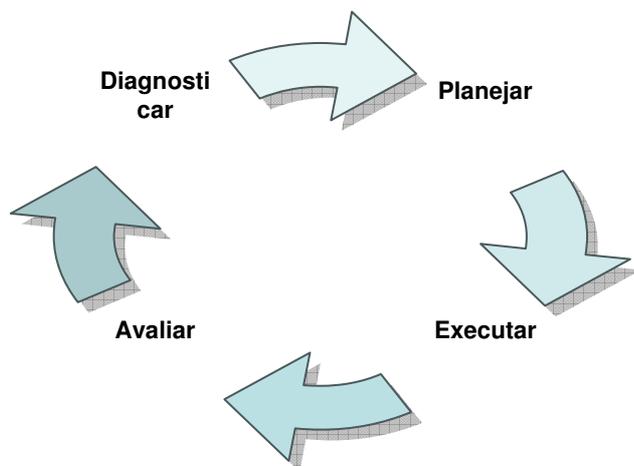


Figura 3: Fonte: Esquema elaborado pela autora a partir da leitura de materiais do IAS sobre o Gestão Nota 10 (2005, 2006).

A ideia vigente no Manual Gestão Nota 10 é a de que a gestão chegue à sala de aula, detectando os problemas apontados pelo diagnóstico da realidade. Com base neste, elaboram-se o plano de ensino e a proposta pedagógica, que são norteadores do plano de metas, elaborado pela unidade escolar com base nas metas instituídas pelo IAS. Estas, por sua vez, são avaliadas; se não forem atingidas, novo planejamento é feito, tendo em vista o cumprimento dessas metas.

Segundo o IAS, este “círculo virtuoso” será percorrido quantas vezes for necessário. Para isso, os responsáveis pela educação pública, onde há parcerias, devem envidar seus melhores esforços para o sucesso do aluno, inclusive detectando problemas apontados na sistemática de acompanhamento e procurando solucioná-los, tudo com base no cumprimento de metas. Só em casos muito extremos os parceiros devem recorrer ao técnico credenciado e aos coordenadores de projetos da educação formal no IAS. A gestão educacional aqui é vista como capaz de resolver todos os problemas educacionais, independentemente da natureza desses problemas, seja ela política, econômica, social, cultural, etc., da clientela e do contexto social no qual a escola está inserida.

O esquema apresentado abaixo propõe-se a esboçar a estrutura organizada na qual se encaixa o Programa Gestão Nota 10, que, em alguns municípios e estados, alterou o funcionamento das secretarias de educação. Porém, contou praticamente com a estrutura já existente na escola, direcionando as atividades especialmente dos dirigentes escolares, a quem, segundo a concepção do Programa, compete provocar, coordenar e garantir a efetivação das mudanças.

O Programa tem como foco principal o aluno. Em torno deste, organiza-se toda uma estrutura. Os encarregados no Poder Executivo (prefeitos e/ou governadores), nas Secretarias de Educação (os secretários da educação, as coordenações dos programas e equipes) e no âmbito da escola (o diretor, o coordenador pedagógico e o professor) são todos responsáveis e responsabilizados pelo desempenho do aluno. O desenho abaixo, denominado “O Abraço”, mostra como interagem os atores da esfera pública responsáveis pelo Programa Gestão Nota 10.

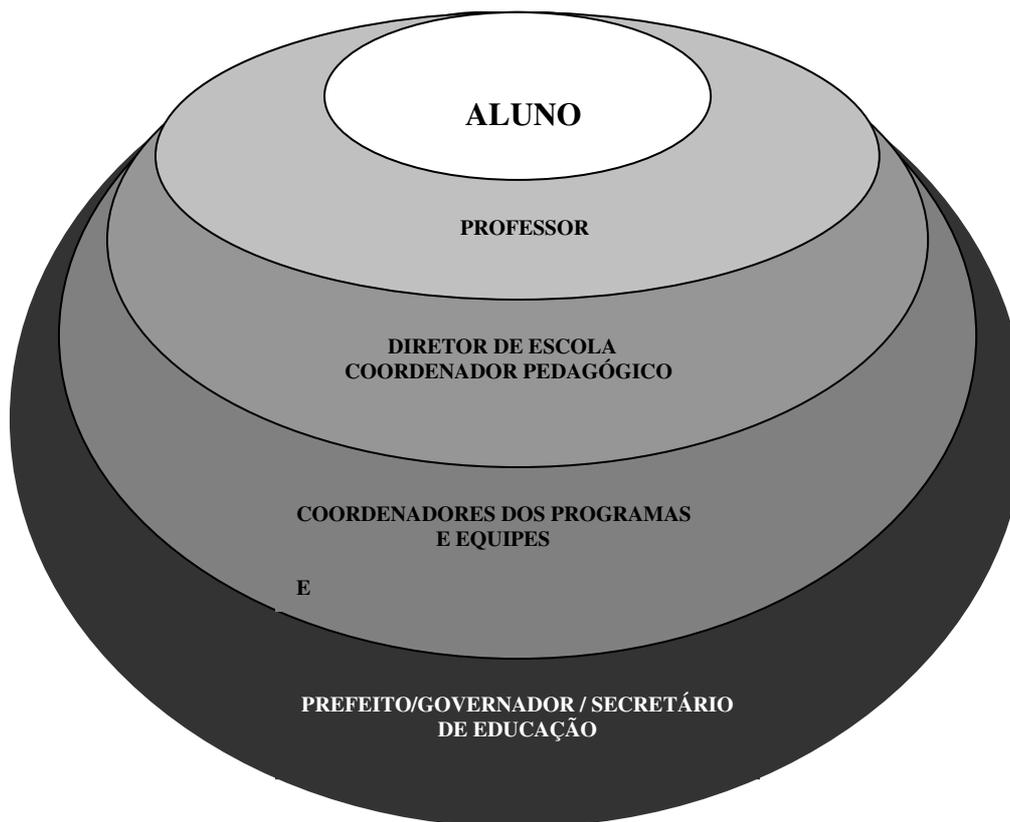


Figura 4: Desenho “O Abraço”
 Fonte: Instituto Avrton Senna/Gestão Nota 10/Novembro 2007.

Conforme afirmação anterior, esse desenho apresenta, esquematicamente, “o **alinhamento** e a **integração** entre todos os profissionais da educação das unidades escolares, de Secretarias da Educação, do Poder Executivo, todos co-responsáveis pelo sucesso dos alunos e de seu próprio sucesso” (TEXTO REDE VENCER, 2005, p. 3), como persegue o IAS. Ao mesmo tempo, é possível perceber a hierarquia em que se baseia a estrutura do projeto, desde onde viriam as diretrizes e metas até o ponto central a partir do qual, em um processo cíclico e de movimento inverso, também se inicia a avaliação do cumprimento das metas. Porém, na figura, não se vê a posição real (e de destaque, como já citado) do IAS como indutor das políticas.

A organização se dá de modo que os responsáveis pela educação pública se responsabilizem individualmente pelo desempenho do aluno. No esquema, não aparece o IAS, seus apoiadores e aliados estratégicos, mas tão somente o poder público. Esse aspecto pode ser um indicativo de autonomia delegada nos termos de Barroso (2003), no sentido de indicar ao poder público o que este precisa fazer e de responsabilizar o próprio Poder Público pelos resultados, apagando ou encobrindo a responsabilidade do IAS pelos resultados obtidos.

A Sistemática de Acompanhamento no Programa Gestão Nota 10 (2006) determina responsabilidades para gestores públicos no Programa, cabendo a cada gestor as seguintes atribuições:

- **Governador/Prefeito** – adotar o Programa como política pública, isto é, como proposta de estruturação da Secretaria de Educação para a prática da equidade e da qualidade da aprendizagem, no estado ou município; garantir a adoção dos instrumentos legais necessários à implementação da política educacional definida; assegurar os recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com o Programa e com a política educacional estabelecida; priorizar os aspectos técnicos em detrimento dos político-partidários; acompanhar os resultados e o cumprimento das metas definidas pela Secretaria de Educação; delegar ao Secretário de Educação a execução do Programa, dando-lhe a autonomia e o apoio que a função exige.
- **Secretário de Educação** – alinhar-se com as determinações do Governador/Prefeito e assegurar o Programa Gestão Nota 10 como ação estrutural da Secretaria de Educação; diagnosticar/conhecer o perfil de atendimento da rede de ensino e dos alunos; integrar as redes de ensino; garantir os recursos humanos, materiais e financeiros e os espaços físicos compatíveis com as determinações e necessidades dos Programas; garantir diretores de escola com competência técnica, selecionados por provas, comprometidos com a política da Secretaria de Educação e responsabilizados pelos resultados e alcance das metas; integrar as ações, resultados e práticas dos projetos às demais ações da Secretaria; garantir o cumprimento do mínimo legal de 200 dias letivos/800 horas; adotar EJA para os maiores de 15 anos; adotar política de alfabetização para a 1ª série do EF; acompanhar o desenvolvimento e os resultados do Programa.
- **Coordenador Gestão Nota 10** – responsável por analisar a implementação da política educacional; subsidiar as decisões da Secretaria de Educação com os dados relevantes à política educacional; atuar ativamente no processo de definição das metas relativas a cada indicador do sucesso educacional; receber e analisar o consolidado dos dados referentes ao funcionamento e à autonomia de todas as escolas; gerenciar mensalmente o alcance das metas pelas escolas; acompanhar o desenvolvimento das ações e analisar os dados consolidados do Programa, de forma integrada e articulada com os demais setores/coordenações da Secretaria de Educação; apoiar, fortalecer e orientar em serviço os superintendentes escolares para o alcance das metas de seu grupo de escolas, com base nas informações por eles levantadas e também na observação direta

sobre as escolas, e rever sistematicamente a aplicabilidade das normas e leis educacionais com vistas à melhoria contínua dos resultados e ao alcance das metas.

- **Diretor** – cabe garantir a implementação da política educacional definida pela Secretaria de Educação; implementar as autonomias administrativa e pedagógica e a gestão financeira na escola, de acordo com o estabelecido pela Secretaria de Educação; responsabilizar-se pelos resultados da escola; coletar, analisar e consolidar dados referentes ao funcionamento da escola e repassá-los ao superintendente escolar; acompanhar e avaliar a atuação e o resultado do trabalho do coordenador pedagógico da escola e dos professores; liderar os membros da comunidade escolar no alcance das metas da escola e trabalhar em conjunto com o superintendente escolar na constante busca da melhoria da qualidade da aprendizagem.
- **Superintendente escolar** – compete-lhe acompanhar a implementação da política educacional municipal/estadual; ser o elo entre a escola e a Secretaria de Educação no processo de implementação das ações do Programa; acompanhar, nas escolas sob sua responsabilidade, a implementação das autonomias administrativa e pedagógica e da gestão financeira; pactuar com o diretor, no início do ano, as metas da escola, de acordo com as metas definidas pela Secretaria de Educação para a rede de ensino; responsabilizar-se, conjuntamente com o diretor, pelo cumprimento do calendário escolar, pelos resultados e pelo alcance das metas da escola; apoiar o diretor na integração e articulação dos projetos desenvolvidos na unidade escolar, tais como, Se Liga, Acelera Brasil, Circuito Campeão e Gestão Nota 10; gerenciar mensalmente o alcance das metas do grupo de escolas sob sua responsabilidade, através das rotinas da Sistemática de Acompanhamento; avaliar o desempenho e fortalecer a liderança do diretor e capacitá-lo em serviço para atuar de forma integrada com a comunidade escolar.

Todos os programas do IAS, o Escola Campeã e aqueles que integram a Rede Vencer de correção de fluxo (Se Liga e Acelera Brasil), Circuito Campeão e Gestão Nota 10 foram implementados no Município de Cáceres a partir do ano de 2001, por meio de convênio com esse Município. O objetivo desta exposição foi levantar informações acerca das palavras, conceitos e concepções contidas em tais Programas e analisá-las à luz do referencial teórico abordado a seguir, de modo a atender a um dos objetivos desta tese, qual seja, analisar as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS.

4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DOS PROGRAMAS DE GESTÃO EDUCACIONAL DO IAS

Para atender a um dos objetivos desta tese – analisar as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS –, procuro o fio condutor que liga alguns conceitos e expressões difundidas por tais Programas de gestão educacional e escolar às antigas e recentes formulações conceituais extraídas de algumas teorias das organizações, como a abordagem behaviorista, a burocracia, a teoria sistêmica, a Gerência da Qualidade Total (GQT), a administração na era digital, com enfoque na cibernética, a tecnologia da informação e redes, bem como a gestão democrática da educação.

Os diferentes enfoques sob os quais a administração escolar foi tratada em variados contextos e épocas históricas permitem reconhecer que o seu estudo demanda o estabelecimento de mediações, relações e interações com outras áreas do saber, tendo em vista também a relação orgânica entre administração escolar e a totalidade social (PARO, 2003). Em resumo, o conhecimento da gestão escolar hoje, assim como o de outras áreas, funda-se em uma diversidade de saberes, conforme Leff, “nas visões sistêmicas que buscam a reintegração e retotalização do conhecimento num projeto interdisciplinar” (LEFF, 2004, p.17). Eis, portanto, o enorme desafio aqui posto, dada a complexidade que envolve a totalidade da prática social na atualidade.

Conforme Alonso (1988), “[...] uma teoria de Administração Escolar carece depender de formulações conceituais extraídas de várias ciências mais do que de uma única e, portanto, seria impossível pensar em uma formulação teórica para este caso, que não apelasse para recursos variados” (ALONSO, 1988, p. 32).

Nesse quesito, concordo com a autora, especialmente porque sua hipótese se aplica a uma enorme variedade de aspectos formais e conceituais dos programas de gestão da educação e escolar em análise nesta tese, porém, complemento tal proposição com as afirmações de Paro. Para ele, tanto a atividade administrativa quanto a educação escolar não se dão no vazio, separando-se dos “interesses e forças sociais, presentes em uma determinada situação histórica” (PARO, 2003, p.13). Para o autor, a “administração escolar está, assim, organicamente ligada à totalidade social, onde ela realiza e exerce sua ação e onde, ao mesmo tempo, encontra as fontes de seus condicionantes” (Ibidem).

Essas notas iniciais indicaram os rumos da discussão sobre as concepções que fundamentam os programas de gestão do IAS. Dados empíricos e de documentos, como manuais e textos impressos, visitas ao *site* do IAS e instrumento particular de parceria, entre outros materiais expedidos por esse Instituto que orientam a gestão educacional e escolar em tais programas, implementados pelo Poder Público, apresentaram uma pluralidade de termos, expressões, denominações, palavras e conceitos, antigos e recentes. Tal variedade tem origem em diferentes áreas, sejam os referenciais da teoria das organizações empresariais que sustentaram a função administrativa em épocas passadas, já citadas, sejam os enfoques que orientam a administração da organização social na atualidade, cujo suporte se encontra na revolução tecnológica, ou seja, nas novas tecnologias da informação e redes. Sobre as “novidades” conceituais apresentadas para a área da Administração Educacional, Rosar (2002) afirma:

[...] deu-se uma renovação de conceitos, que, em última instância, não têm correspondência empírica generalizada no mundo da educação brasileira, portanto podem ser considerados como expressões mais virtuais do que reais de uma realidade que ganha aparência de hipermoderna e avançada, em termos de recursos tecnológicos, entretanto consegue manter a sua essência, a sua estrutura fundamental, sem alterações transformadoras, em sentido amplo, na maior parte das escolas que compõem o nosso sistema educacional (ROSAR, 2002, p.157-8).

A busca pela mediação entre as diferentes abordagens apontadas e o material empírico, que, conseqüentemente, encaminha para a formulação de uma síntese da atividade administrativa atualmente em vigor na área educacional, torna oportuno lembrar aqui uma das notas de Gramsci, na obra *Concepção Dialética da História*. Nesta nota, o autor alerta que:

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas “originais”; significa também, e, sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, “socializá-las” por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato “filosófico” bem mais importante e “original” do que a descoberta, por parte de um gênio “filosófico”, de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais (GRAMSCI, 1986, p.13-14).

Essa maneira de buscar as mediações, interações e relações entre a atividade administrativa expressa nos programas do IAS e a totalidade social foi formulada a partir de descrições correspondentes às três teorias acima citadas, que fundamentam a administração de base comportamental, a gestão democrática, a GQT e de elementos da administração na era digital, com enfoque na tecnologia da informação e redes. Cada uma a seu modo contribui

para analisar as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS ao apresentar conceitos, como os de liderança, gerência, racionalidade técnica, resultados, participação, *feedback*, trabalho em equipe, responsabilização, sistema de informação, entre outros, que perpassam os materiais do IAS. O tratamento dado ao material empírico exigiu também estabelecer estreitas relações entre as consideráveis transformações em todos os âmbitos da produção da vida material na sociedade hoje e o papel da revolução tecnológica nesse processo, especialmente a partir da década de 1970.

As rápidas transformações acentuadas pelo avanço da ciência e pela inovação tecnológica no decorrer do século XX possibilitaram, entre outras realizações, a intensificação de processos de globalização econômico-financeira, a compressão espaço-temporal (HARVEY, 2003), a concentração do poder e a apropriação da riqueza por uma ínfima parte da sociedade, a hiperexploração da força de trabalho, em que as relações entre capital e trabalho se tornaram muito mais flexíveis, intensificando os já existentes problemas financeiros, econômicos, ecológicos, sociais, culturais e políticos. Contrariamente, tornou-se lugar comum associar esse contexto a progresso, logo, ao bem-estar da humanidade. Os discursos políticos, economicistas e pedagógicos não raras vezes também associam o conhecimento científico e a inovação tecnológica ao imperativo de formação educacional para uma perfeita adaptação do indivíduo a este mundo em constantes transformações que, ironicamente, não agasalha a todos. Compreender, portanto, as bases que fundamentam a gestão da educação nos programas do IAS, nessa perspectiva, é a proposição do presente capítulo, a começar pelas teorias das organizações de base epistemológica.

4.1 BASES EPISTEMOLÓGICAS DAS TEORIAS DAS ORGANIZAÇÕES: Behaviorismo, Burocracia, Abordagem Sistêmica, Gerência da Qualidade Total e Administração na Era Digital

Como paradigma dominante que orientou por longos séculos a produção do conhecimento, visões de mundo e de sociedade, o pensamento científico cartesiano passou por profundas transformações desde final do século XIX e no decorrer do século XX, especialmente a partir do final dos anos 1960, resultando em uma crise da civilização e do conhecimento ocidental, visivelmente marcado pela “exaustão dos recursos ecológicos”

(Mészáros, 2002), gerada por uma racionalidade econômica. O conhecimento fragmentado, orientado por uma pretensa objetividade científica, passou por severas críticas, o que exigiu de pensadores e intelectuais de diferentes áreas e vertentes teóricas repensar a sua produção também em outros termos, sob inúmeros e variados enfoques epistemológicos.

Tal como em épocas passadas, e apesar de críticas formuladas para superar o racionalismo, o conhecimento dominante produzido a partir da metade do século XX tem contribuído para o aumento da racionalidade econômica e servido para fomentar novas estratégias de poder, não acenando com possibilidades de rupturas radicais nas fissuras abertas pela produção capitalista. Ciente desse conhecimento como forma de construção/destruição da realidade, Leff (2003) sugere revalorizar “o conhecimento teórico como forma de compreensão e apropriação do mundo, desfazendo as tramas do poder associadas ao uso instrumental das ciências”. Segundo ele, “estabelece-se assim o valor da teoria como ferramenta de emancipação” (LEFF, 2003, p.45) perante os efeitos de sujeição das ideologias, e concebe-se o conhecimento dentro de estratégias do poder no saber. Dessa maneira, enfrentam-se os efeitos da naturalização dos processos políticos de dominação, e, nesse sentido, incluem-se as formas de organização da atividade administrativa na área educacional como um apêndice do processo de organização social global, dentro da lógica do mercado. Segundo Leff, “sem postular ciências de classe, o conhecimento aparece como um processo que se desenvolve nas malhas do poder, e diferentes visões e interesses promovem a geração de conhecimentos associados a diferentes racionalidades” (LEFF, 2003, p.46).

Neste momento, o avanço tecnológico imprime cada vez mais racionalidade aos processos de tomada de decisões, controle da produção e distribuição de riquezas, marcadamente por meio da administração na era digital. A emergência de novas racionalidades está presente nas “novas” abordagens, como aquelas formuladas por teóricos da complexidade.

Conhecer alguns aspectos desses enfoques, especialmente em áreas como as organizações sociais, é o objetivo deste item. Conceitos-chave, como os de liderança, gerência, motivação, eficiência, eficácia, sistema, realimentação, *feedback*, controle, racionalidade, tomada de decisões, participação, autonomia e autoridade, dentre outros, orientaram/orientam a produção e o trabalho nas organizações sociais capitalistas, inclusive nas educacionais. Alguns conceitos de base comportamental, como o behaviorismo, o estruturalismo e o enfoque sistêmico das organizações, são abordagens fundamentais que deram vida ao processo de controle da produção, impondo severa disciplina ao trabalhador, de

modo a adequá-lo à estrutura das organizações de produção para a extração máxima de *mais-valia*³².

Mesmo com as recentes e profundas mudanças na organização da produção e do trabalho em nível mundial, materializadas a partir do final da década de 1960, e com o seu aprofundamento até o presente momento, com a reestruturação produtiva e todas as “flexibilizações” a ela atribuídas, a utilização de tais abordagens na atividade administrativa, seja empresarial ou na educação, continua visível. Apesar dos discursos “progressistas” na área das políticas educacionais, que acenam com a possibilidade de democratização da educação e da sua gestão, as práticas têm se mostrado com rupturas e continuidades, mais adequadas às reformas estruturais capitalistas. Os conceitos são esvaziados de seu conteúdo progressista, revolucionário, como no caso da gestão democrática, apresentando uma nova roupagem, como se pode observar no estudo e análise dos materiais de gestão da educação do IAS. Compreender, portanto, a função de tais abordagens nas organizações – eis o desafio do texto que segue, começando pelo enfoque behaviorista da organização.

4.1.1 Aspectos do enfoque behaviorista da organização

A abordagem behaviorista tem por objetivo subsidiar a discussão de alguns conceitos tratados nos materiais instrucionais da gestão educacional do IAS, dentre eles, eficiente, eficaz, liderança, gerência, racionalidade, planejamento, objetivos e metas, controle, todos atribuídos à organização e gestão escolar, segundo o IAS, com vistas ao alcance de resultados qualitativos na educação. Alguns desses conceitos e ainda outros fazem parte de elaborações que antecederam as formulações da teoria da Escola Clássica de Administração e a ela foram incorporados; sua finalidade era maior racionalidade técnica na produção com o ajustamento do trabalhador aos processos produtivos. São conceitos datados, mas muitos deles revisitados pela organização empresarial, formulados ao longo da história da administração empresarial

³² “A extração de mais-valia é a forma específica que assume a EXPLORAÇÃO sob o capitalismo, a *differentia specifica* do modo de produção capitalista, em que o excedente toma forma de LUCRO e a exploração resulta do fato de a classe trabalhadora produzir um produto líquido que pode ser vendido por mais do que ela recebe como salário. Lucro e salário são as formas específicas que o trabalho excedente e o trabalho necessário assumem quando empregados pelo capital. Mas o lucro e o salário são, ambos, DINHEIRO e, portanto, uma forma objetificada do trabalho que só se torna possível em função de um conjunto de mediações historicamente específicas onde o conceito de mais-valia é crucial” (BOTTMORE, 2001, p. 227).

capitalista, no século XX, alcançando a atualidade com a Gerência da Qualidade Total (GQT) e a Administração na Era Digital, tratadas também no decorrer deste capítulo.

Neste item, são abordados somente aspectos da teoria behaviorista que auxiliam a compreensão de alguns conceitos dos programas do IAS apontados.

As funções do behaviorismo na organização foram mais importantes para o desenvolvimento do capitalismo do que para a valorização do homem e da criação de condições de autorrealização. O behaviorismo serviu, de fato, “à extensão da racionalidade técnica à gestão dos recursos humanos”, como afirma Félix (1989, p.54).

Começo, então, pelo significado de organização para os behavioristas. O significado de organização para os behavioristas e aquele proposto nos programas do IA são semelhantes em muitos aspectos. Para os primeiros, a organização é vista como um sistema cooperativo racional. Ela é definida por Simon e Thompson, por exemplo, como um sistema planejado de esforço cooperativo no qual cada participante tem um papel definido a desempenhar e deveres e tarefas a executar. Essa definição é muito semelhante à de organização hierárquica, com divisão de tarefas independentes, mas interligadas uma a outra, passando a ideia de cooperação e de responsabilização pelo trabalho, exigidas na implementação dos programas do IAS. Assim como na burocracia weberiana, aqui a hierarquia pode ser observada, inclusive, nos momentos das reuniões da equipe do Instituto com os parceiros. As reuniões acontecem separadamente, por cargo/função. Se o responsável por área na implementação dos programas no setor público não puder comparecer, também não pode encaminhar outra pessoa para substituí-lo.

Uma definição bastante racional pode ser também extraída das concepções de Barnard. Ele define organização como um sistema de forças ou atividades conscientemente coordenadas, de dois ou mais indivíduos. Segundo Felix (1989):

Os trabalhos dos chamados behavioristas, teóricos da Escola de Relações Humanas cujas pesquisas estão centradas nas questões do processo de tomada de decisão, da relação entre os trabalhadores e a organização, da estrutura organizacional e da comunicação, introduzem uma perspectiva mais científica no tratamento das relações humanas, uma vez que as contradições entre o trabalho e o capital não podem ser dissimuladas, apesar das tentativas de “humanização” das empresas (FÉLIX, 1989, p.54).

Com base nessas definições, percebe-se que a compreensão de organização empresarial se reduzia à racionalidade, com métodos e técnicas racionais de produção voltados para a maximização de resultados, considerando o trabalhador de fato como parte da

engrenagem, apesar das tentativas de *humanização* do processo produtivo nas organizações empresariais.

No início do século XX, os fundadores dessa corrente abandonaram métodos, conteúdos e objetos de estudo, como o método experimental para o estudo da consciência e da mente, insistindo que uma ciência de laboratório exige a observação e a medida de eventos objetivos. Para a psicologia, isso significava “comportamento ao invés de fenômenos mentais como sensações, imagens ou idéias” (HENNEMAN, 1988, p.25). Segundo Watson, principal expoente do behaviorismo norte-americano, “as várias funções da ‘mente’ eram na verdade inferências extraídas da observação do comportamento” (MOTTA, 1970, p.98). Motta afirma que, de modo geral, “a psicologia social orientada para a pesquisa originou-se no movimento behaviorista de Watson” (Ibidem). No entanto, os limites desse behaviorismo encontram-se em sua inadequação “para o tratamento de problemas organizacionais e estruturais” (Ibidem). Esse autor discute os limites da fórmula estímulo-resposta para aplicação aos fenômenos sociais e afirma que, “segundo os behavioristas da teoria das organizações, os clássicos falharam ao descuidar-se da análise das decisões e dos limites da racionalidade impostos por qualificações, hábitos, valores e conhecimento, bem como ao tentarem impor limites rígidos à administração” (Ibidem).

Segundo Motta, no âmbito da Teoria das Organizações, a grande importância do behaviorismo “parece estar no rompimento com os enfoques prescritivos e ingênuos das escolas de Administração Científica e Relações Humanas” (MOTTA, 1970, p.97), apresentando-se como a ciência da objetividade “com que seus maiores expoentes vêm a organização, fornecendo-lhe um quadro de referências, realista, que abrange desde o comportamento administrativo até quaisquer processos organizacionais, sejam de origem individual, grupal ou formal” (MOTTA, 1970, p.97).

Os primeiros trabalhos desenvolvidos pela Escola Behaviorista tiveram em Chester Barnard, Herbert Simon, Douglas McGregor e Elliot Jaques, dentre outros, seus principais expoentes. Os estudos realizados, principalmente por Simon (1964) e Barnard (1971), constataram que os principais problemas existentes dentro da organização são considerados aqueles ligados à eficiência, à liderança, à motivação, à tensão e ao conflito. Foi dado destaque especial para “a forma pela qual a organização, mediante sua estrutura, pode racionalizar a tomada de decisão, enquanto atividade dos administradores”, que, por sua vez, têm na informação seu “elemento chave” (FÉLIX, 1989, p.55). Conforme a autora:

O sistema de comunicação torna-se a espinha dorsal da organização, uma vez que a tomada de decisão envolve a seleção entre ações alternativas possíveis, ou seja, uma análise racional que implica num diagnóstico e num prognóstico da situação da organização, a partir de todas as informações coletadas (FÉLIX, 1989, p.55).

Aqui também é possível estabelecer relações entre as análises acima e o sistema racional de comunicação instituído pelo IAS. As informações coletadas no sistema educacional parceiro são inseridas em um sistema informatizado, que as processa e devolve ao IAS para a tomada de decisões, visando ao cumprimento destas pelas instituições públicas conveniadas. O objetivo é que os dados forneçam elementos para estabelecer um diagnóstico da realidade observada e, a partir da situação problema, corrigir a “rota”.

Outra questão central dos estudos de Barnard e Simon é, sem dúvida, a nova maneira de conceber a autoridade dentro da organização. Eles trataram de processos de tomadas de decisões, do comportamento organizacional e administrativo, das organizações como sistemas cooperativos e do desenvolvimento de seus conceitos de eficiência e eficácia no desempenho das funções administrativas. Assim:

A eficiência que constitui objetivo de toda organização resulta de uma utilização correta da autoridade e, nesse sentido, é influenciada pelos fatores motivacionais do indivíduo ou dos grupos, razão pela qual a liderança deve ser adequadamente considerada e utilizada. O comportamento racional, objeto da organização formal, é atingido em apenas certa dose, porque nem todas as conseqüências dos possíveis eventos podem ser antecipadas ou conhecidas (ALONSO, 1988, p.47).

Essa abordagem atribui a eficiência apenas a fatores psicológicos conscientes ou inconscientes, relacionados às motivações individuais e coletivas na organização; nesse sentido, atribui à liderança papel fundamental, pois esta deve exercer sua influência sobre esses fatores para a tomada de decisões. Segundo Félix, a tomada de decisões adquire importância crucial frente à expansão capitalista e à concorrência no mercado internacional, pois constitui o ponto nevrálgico na manutenção das empresas nesse mercado. Nessa perspectiva, “além de alcançar a eficiência tecnológica, é imprescindível à sobrevivência das empresas a eficiência e eficácia da administração” (FÉLIX, 1989, p.54).

No campo educacional, ninguém seria capaz de manifestar-se contra a eficiência e eficácia do sistema educacional e da instituição educativa. No entanto, o contexto no qual esses conceitos são hoje utilizados e os discursos e objetivos aos quais se propõem fogem enormemente daquilo que compreendo por eficiência da escola e eficácia do ensino, materializados em qualidade da educação, o que, segundo Freitas (2003), não deve ser confundido com equidade.

Nos programas analisados, esses conceitos são utilizados com muita frequência, perpassando todo o material instrucional do IAS. Escola eficaz, segundo o material analisado, é aquela que os pais consideram boa, “aquela onde os alunos aprendem” (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.12), uma escola que tem clareza de sua função e reconhece que a responsabilidade pelo sucesso, ou não, é sua. “O problema e a solução para a aprendizagem dos alunos está na escola” (Ibidem, p.13). O papel do diretor é chave para a eficácia da escola, e a qualidade desse diretor, destacada em todos os textos analisados, é a **liderança**.

A **eficácia** depende de técnicas de gestão; é coerente com essa premissa afirmar que, se forem usadas as técnicas adequadas, não haverá dificuldades para se atingirem os objetivos; assim, todo problema é da escola (diretores e professores). Quando se apresentam os problemas da educação e da escola, em todas as partes do Manual *Gerenciando A Escola Eficaz* (2000), há, explicitamente, a responsabilização do diretor por resolvê-los, pois ele é o gestor e a ele compete a eficiência na gestão.

As proposições dos Programas nesse campo são coerentes com a administração empresarial das primeiras décadas do século XX e, sobretudo, com o papel do Estado neste momento singular do capitalismo: política atual e administração racional das Teorias Clássicas e Comportamental nas primeiras décadas do século XX, complementadas pela tecnologia, eis um dos ingredientes para o “gerenciamento” das instituições públicas atuais. A ideia corrente com a reestruturação do Estado é de que este assuma algumas funções de controle, descentralizando as obrigações, como a execução de políticas sociais, para esferas menos amplas, como no caso da escola. Os poucos recursos encaminhados são sinal de que a instituição deve virar-se sozinha, pois o problema é de gerenciamento da educação, por isso o foco na liderança do diretor. Cabe a ele articular a comunidade e mobilizar recursos humanos e financeiros para fazer “seu empreendimento” funcionar, conforme expresso no Manual (2000).

A organização, tanto empresarial quanto educacional, na abordagem behaviorista, é equiparada. Separada da sociedade, não é influenciada pelo ambiente externo, tampouco o influencia. Diferentemente da escola pública, a sobrevivência das empresas capitalistas depende do lucro, portanto, da exploração do trabalho alheio. Na organização empresarial capitalista, o papel do líder é fundamental, pois cabe a ele tomada de decisão racional, com base em fatores psicológicos dos trabalhadores da organização, conforme defende Barnard e Simon.

Sobre a tomada de decisão, esses autores afirmam: o centro do processo administrativo encontra-se na decisão, e é sobre ela que devem ser concentrados os estudos da organização. Nesse sentido, a evolução das pesquisas acelerou-se com a introdução de métodos específicos de tomada de decisão. Segundo Félix, “Simon já destacara a importância da utilização da pesquisa operacional e da computação para que seja alcançado o máximo de automatização no processo de tomada de decisão” (FÉLIX, 1989, p.55), seguido por alguns teóricos da escola sistêmica, tratados em item posterior.

Decisões e objetivos estão no mesmo nível e proximidade hierárquica. À ideia de decisão, aparece a de autoridade. Segundo Simon, esta última ideia é compreendida de duas formas: como fenômeno legal e como fenômeno psicológico, sendo preferível adotar a segunda, de acordo com a qual, sob certas circunstâncias, as pessoas aceitam as ordens e as decisões de outras.

Chester Barnard contribuiu com a formulação da teoria da cooperação na organização formal. Assim como os behavioristas, parte de questões suscitadas pela Escola de Relações Humanas, só que em novos termos, direcionados para um sistema cooperativo, justo em um momento em que essa escola começava a polemizar com a Escola Clássica. Segundo Barnard, “a cooperação se origina de uma necessidade individual de cumprir propósitos de um sistema cambiante em que vários elementos biológicos, psicológicos e sociais estão combinados” (LODI, 1984, p.85). O executivo precisa ser eficaz, ou seja, atingir os propósitos da organização, e eficiente, satisfazendo seus motivos individuais, para sobreviver nesse sistema (Ibidem). No tocante às relações entre a organização formal e informal, para Barnard, há uma interação contínua entre ambas:

A organização informal, na medida em que se vai tornando eficaz, vai-se formalizando e vai explicitando suas atitudes e instituições. A organização formal, uma vez estabelecida, começa a criar organizações informais para se comunicar e para coordenar mais eficientemente (LODI, 1984, p.87).

Barnard afirma que organização formal e organização informal são aspectos mutuamente reativos e dependentes da cooperação. Se a organização é um sistema cooperativo racional, cabe então saber quais as razões que levam os indivíduos a cooperar. Na mesma direção, Simon afirma que os indivíduos estão dispostos a cooperar sempre que suas atividades dentro da organização contribuam, direta ou indiretamente, para seus próprios objetivos pessoais. Sobre o tema, Motta (1970) assinala três formas de recompensa consideradas na cooperação:

Primeiro, há recompensas pessoais que decorrem diretamente da realização dos objetivos da organização [...]. Segundo, há recompensas pessoais oferecidas pela organização diretamente relacionadas com sua importância e desenvolvimento [...]. E, por último, há recompensas pessoais que não apresentam relação direta com a importância e o desenvolvimento da organização e que podem variar desde os incentivos econômicos, entendidos aqui como salários e extraordinários, até vários incentivos psicossociais³³ (MOTTA, 1970, p.109).

Também é possível perceber, nesse sistema de recompensas, traços dos Programas de gestão do IAS relacionados com o cumprimento de metas. Havia um sistema de premiação, incentivos, atribuídos desde a escola a professores, Secretários de Educação, Prefeitos e/ou Governadores. A premiação estava diretamente relacionada com a competição entre escolas, entre professores e entre Municípios, com base nos resultados alcançados. Os prêmios eram em forma de abono salarial aos professores, como registrado por Lumertz (2009) e Pires (2009) no município de Sapiranga-RS, até brindes e viagens, conforme constatei na pesquisa no Município de Cáceres-MT.

Para Marx (2003), a divisão manufatureira do trabalho constitui, pois, uma espécie particular de cooperação. Esta é compreendida como uma “forma de trabalho em que muitos trabalham planejadamente lado a lado e conjuntamente, no mesmo processo de produção, ou em processos de produção diferentes, mas conexos” (MARX, 2003, p.218), permanecendo a “forma básica do modo de produção capitalista” (Ibidem, p.225). A cooperação está presente nesse modo de produção desde a gênese, constituindo-se na “primeira modificação que o processo de trabalho real experimenta pela sua subordinação ao capital”(Ibidem, p.224).

Paro (2003) faz distinção entre o termo *cooperação* encontrado na literatura sobre administração e “a utilização racional desse esforço humano coletivo, o que chamou de *coordenação do esforço humano coletivo* ou simplesmente ‘*coordenação*” (PARO, 2003, p.23), por entender que a administração “não se ocupa do esforço despendido por pessoas isoladamente, mas com o esforço humano coletivo”. O autor assinala que também aqui o termo tem significado especial, diverso daquele encontrado na literatura sobre administração:

Utilizo a palavra “coordenação” muito precisamente para indicar o campo de interesse teórico-prático da administração que diz respeito ao emprego racional do esforço humano coletivo. Enquanto a “racionalização do trabalho” se refere às relações homem/natureza, no processo administrativo, a “coordenação” tem a ver, no interior desse processo, com as relações dos homens entre si (PARO, 2003, p.23).

³³ Cada tipo de recompensa dirige-se, respectivamente, a clientes, acionistas e assalariados (MOTTA, 1970, p.109).

Do ponto de vista da literatura sobre administração, as recompensas são conceitos chave da teoria da cooperação: o indivíduo, o sistema cooperativo, a organização formal e o complexo organização formal-informal. Segundo Alonso, o propósito é “o princípio unificador, e a eficiência, o resultado do consenso de que o propósito da organização é importante” (ALONSO, 1988, p.49).

Para Barnard (1971), a descoberta da melhor solução para um problema em uma dada situação é um aspecto típico do comportamento dos líderes. É por essa razão que a capacidade de tomar decisões é de importância crítica em qualquer situação de liderança. Tal capacidade depende de uma propensão ou impulso para a decisão e de uma habilidade em tomá-la. Ainda segundo esse autor, a liderança é concebida como o poder que os indivíduos têm de inspirar a cooperação através da fé na compreensão mútua comum, na possibilidade de sucesso, na satisfação dos motivos individuais.

A preocupação central da teoria administrativa elaborada por Simon “é o limite entre aspectos racionais e irracionais do comportamento social dos seres humanos” (SIMON, 1964, p. XXII, tradução minha). Essa premissa geral orientará toda a discussão de Simon sobre os dois tipos de fatores envolvidos na organização: o econômico e o administrativo. O primeiro relaciona-se com a busca da racionalidade, enquanto o segundo, com as informações de realidade do homem em seu contexto sócio-histórico.

Na perspectiva behaviorista, todo comportamento envolve seleção – “ele é orientado por objetivos ou metas pré-estabelecidas e, portanto, a existência de um objetivo se torna critério principal para determinar que coisas sejam feitas” (ALONSO, 1988, p.54). Para essa autora:

[...] comportamento planejado é aquele guiado por objetivos e metas; é racional quando escolhe as alternativas que levam à consecução de metas selecionadas previamente. Na prática, entretanto, nem sempre há uma pirâmide com integração desses objetivos; há sempre limitações do ambiente à escolha mais racional. A harmonia entre finalidades diferentes é possível desde que elas constituam fins mais específicos relativamente a um fim mais geral (ALONSO, 1988, p.55).

Quanto aos fatores que restringem a racionalidade da decisão, Simon assinala que o recurso é um eficiente trabalho de cooperação. Aponta que o planejamento pode ser o instrumento mais adequado para se manter um alto grau de racionalidade por permitir um processo de decisão conveniente à organização (SIMON, 1964). Planejamento previamente estabelecido, cumprimento de metas, alto grau de racionalidade, eis alguns temas também tratados nos materiais instrucionais do IAS.

Do que vimos, depreende-se que, na visão de Simon, a decisão racional vai constituir o ponto central da função administrativa, sendo que esta, por sua vez, implicará dois conceitos complementares: o de “eficiência” e o de “eficácia”, cujos critérios são respectivamente desempenho interno e externo da organização. Esta depende, portanto, da relação de interdependência com o ambiente físico e cultural que a envolve (Ibidem). Tais assertivas colocam Simon na fronteira entre o behaviorismo e a teoria sistêmica.

Segundo Alonso, “é a ideia de eficácia que leva à compreensão da organização como ‘sistema aberto’, segundo o qual ela só pode ser concebida como um ‘sistema’ que atua dentro de outro sistema maior, do qual depende e com o qual mantém estreita relação” (Ibidem, p. 54). Tal ideia decorre do fato de que a administração considerou a organização fechada em si mesma, dependente apenas do melhoramento de métodos e técnicas de produção e, dessa forma, “alheou-se dos condicionamentos sócio-culturais que determinam a sua sobrevivência” (ALONSO, 1988, p.55).

Por fim, assim como outras, essa abordagem das organizações no campo educacional recebeu severas críticas, por exemplo, de Félix (1989), em seu livro *Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial*, comentado no Capítulo quatro, e igualmente de Paro (2003), em *Administração Escolar – Introdução crítica*.

Como a administração constitui ponto chave do processo de produção capitalista, os avanços das pesquisas na área, por exemplo, da sociologia das organizações possibilitaram a emergência de novas abordagens para a compreensão das organizações na sociedade moderna, como aquelas de base teórica estruturalista, formuladas por Max Weber acerca da organização burocrática.

4.1.2 Aspectos do enfoque estruturalista da organização

Essa abordagem preocupa-se com aspectos estruturais da organização, destacando-se um de seus principais expoentes, Max Weber. Os estudos de Weber relacionados com a burocracia auxiliam na análise de alguns conceitos e/ou concepções difundidas nos materiais instrucionais do IAS e materializados em políticas educacionais por seus parceiros do setor público, tais como: regras, regulamentos, leis, poder, autoridade técnica, meritocracia, responsabilização, impessoalidade, racionalidade e competência técnica. O objetivo é analisar

as concepções de gestão que fundamentam os Programas de gestão educacional do IAS e, com essa finalidade, procuro, na medida do possível, estabelecer relações entre os conceitos apontados e aqueles que compõem a formulação teórica dessa abordagem.

Cabe esclarecer que, dentre os conceitos citados acima, alguns não estão explicitados nas regras formais que permeiam as orientações desse Instituto ao setor público. No entanto, a observação de diferentes formas de comunicação, como ofícios, *e-mails*, Instrumentos de parcerias, dentre outros meios utilizados pelo IAS, parece apontar o exercício do poder desse Instituto junto a seus parceiros.

Dentre os quatro grupos em torno dos quais se organizam as várias tradições estruturalistas apontadas por Motta (1970), Max Weber se filia ao terceiro grupo, chamado estruturalismo fenomenológico. As ideias deste autor sobre as organizações burocráticas são expostas neste texto, complementadas pelas de outros autores, de acordo com a necessidade.

Primeiro, cabe lembrar que as organizações burocráticas, nesse caso, o Estado, têm passado por sérios ataques desde a década de 1970. Especialmente o pensamento neoliberal e, posteriormente, de terceira via, associa esse modelo à ineficiência e ineficácia do Estado moderno, conforme abordado no Capítulo I, e propõe a substituição da burocracia por um modelo mais “eficiente”, extraído da administração gerencial.

Dale (1988) estudou as metamorfoses no papel do Estado capitalista nos anos 1980 e aponta para um redesenho na sua organização. Afirma que houve tentativas de superação do modelo de organização burocrática, em detrimento do modelo tecnológico gerencial, ou a combinação dos dois modelos. A ênfase em alguns aspectos do modelo de organização burocrática, na atualidade, à primeira vista parece contraditória: com a reestruturação produtiva, as relações entre trabalho e capital tornaram-se flexíveis, instáveis, mais “horizontais”, com pouca regulação por parte do Estado. Ainda, se levarmos em conta as justificativas dadas pelas correntes político-ideológicas, apontadas, com severas críticas ao modelo burocrático, com indicativos de parâmetros gerenciais para a reforma do Estado em inúmeros países de todos os continentes, veremos que importantes eixos da reforma, como a descentralização e a criação da figura jurídica público não-estatal, dentre outros mecanismos, são os mais fortes indícios de flexibilização do papel do Estado, ou seja, “resulta do papel mutante do Estado capitalista” (DALE, 1988, p.25).

Contrário ao conteúdo dessas reformas, houve, sim, um aumento da centralização e do controle da produção e do capital por meio da atividade administrativa, seja pública ou privada, com amplo uso da tecnologia da informação, ou seja, da “tecnologia gerencial” (Ibidem). Assim, a nova roupagem, de aparência contraditória, do retorno hiperacentuado da

burocracia nas organizações, combinada com formas de tecnologia gerencial, é perfeitamente compreensível, em consonância com afirmações feitas por Simon, ainda na década de 1960, sobre o avanço tecnológico. Segundo ele, o avanço tecnológico – quando o cabo e telégrafo sem fio foram adicionados às técnicas mundiais de comunicação – provocou alterações na tomada de decisões das organizações³⁴: “as tomadas de decisões amplas e discricionárias no sistema anterior descentralizado estão agora sob um controle central muito mais rígido” (LODI, 1973, p.206).

Para tratar das questões acima anunciadas, faço uma breve exposição das principais ideias da organização burocrática, iniciando pelo seu precursor, Max Weber. Para Weber, a burocracia é definida como sistema social organizado por normas escritas visando a uma racionalidade e igualdade no tratamento de seus públicos, clientes ou participantes; visa, portanto, à “adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos” (CHIAVENATO, 2003, p.258).

Em passagem pelos Estados Unidos em 1904, Weber viu nesse país o modelo de uma sociedade nova, onde a máquina burocrática política era indispensável para garantir uma democracia de massas. Suas percepções sobre a administração da política por profissionais, visivelmente disciplinados e organizados, se comparados com outros padrões de comportamento até então vigentes na Europa, foram essenciais para seus estudos das organizações burocráticas.

Para compreender a burocracia, Weber estudou três tipos de sociedade e de autoridade. Para cada tipo de sociedade, corresponde um tipo de autoridade: a racional-legal, a tradicional e a carismática; para cada um desses tipos, ele procura relacionar uma estrutura sociológica essencialmente diferente para executivos e meios de administração.

Quando a autoridade racional-legal envolve um corpo administrativo organizado, toma forma de estrutura burocrática. Nesse tipo de autoridade, segundo Weber, “o indivíduo, investido de autoridade, quando manda, também obedece, porquanto sendo a regra abstrata atinge a todos indistintamente, de tal forma que ao usá-la para dar uma ordem o indivíduo implicitamente a reconhece e aceita” (FARIA, 1983, p.25). A obediência não é devida a uma pessoa,

[...] mas a regras e regulamentos legais que designam as relações de obediência, de tal forma que fique claramente determinado a quem e em que proporção deve ser a obediência relativa à regra estatuída. [...] Tudo gira em torno da impessoalidade,

³⁴ O autor cita como exemplo as embaixadas e a tomada de decisões dos embaixadores.

porquanto as regras são definidas objetivamente, de uma forma estritamente formal, racional: daí a denominação “racional-legal” (FARIA, 1983, p. 25).

Esse tipo ideal de autoridade, segundo Weber, é o único que combina com uma estrutura formal, pois os demais são característicos de sociedades ditas tradicionais. O tipo tradicional é aceito em nome de uma tradição, definida por um sistema de *status* caracterizado pelo costume, e baseia-se na crença. O comando cabe a um “senhor”, e a obediência é baseada na devoção e na lealdade pessoal; a administração tem características patriarcais. O tipo carismático, por sua vez, se dá em virtude de qualidades pessoais e excepcionais do “líder”. O domínio mantém-se enquanto as qualidades do “líder” forem reconhecidas, seja a de profeta, de herói guerreiro ou de demagogo. Os tipos ideais de Weber captam os aspectos significativos que caracterizam situações que historicamente se constituíram de modo específico, no entanto, “não se pode admitir outro tipo de autoridade senão a ‘legal’ e, portanto, a ‘burocrática’ ainda que ela seja susceptível de alguns defeitos” (WEBER, 1974, p.20).

Para o estudo de organizações de natureza burocrática, o conceito de poder e/ou autoridade elaborado por Weber é fundamental. O poder, na perspectiva weberiana, é compreendido como a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra a resistência e qualquer que seja o funcionamento dessa probabilidade (WEBER, 1974). Segundo Faria (1983), é necessário dar ênfase a essa questão, na medida em que:

[...] o poder tem sido, por um lado, subestimado por teóricos gerencialistas norte-americanos, que o tratam como uma espécie de “motivador de desempenho” e, por outro lado, despido de seu caráter impositivo e coercitivo para ser tratado ou como “liberdade de escolha”, de forma que seja corrigida a visão distorcida que se tem do poder, ou como jogo, uma “brincadeira de escritório”. Em todos os casos, há uma implícita tentativa de mascarar as relações autoritárias de poder (FARIA, 1983, p.25).

O poder, nessa perspectiva, demandou de Weber a introdução de outros dois conceitos fundamentais, mais precisos, que implicam a probabilidade de um mando ser obedecido, quais sejam: dominação e disciplina. Portanto, autoridade, poder, dominação e disciplina são conceitos chave para o estudo das organizações burocráticas. A autoridade proporciona o poder: ter autoridade é ter poder. O inverso nem sempre é verdadeiro, pois, como adverte Chiavenato (2003), “ter poder nem sempre significa ter autoridade. Autoridade – e o poder dela decorrente – depende da legitimidade, que é a capacidade de justificar seu exercício” (CHIAVENATO, 2003, p.259). Entende-se por “legitimidade o motivo que explica

por que um determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder”(Ibidem). Assim, a autoridade é legítima quando é aceita e, se proporciona poder, conduz à dominação (Ibidem).

Por **dominação** deve ser entendida a probabilidade de encontrar obediência a um mando de determinado conteúdo entre dadas pessoas. Por **disciplina** deve ser entendida a probabilidade de encontrar obediência para um mando, por parte de um conjunto de pessoas que, em virtude de atitudes arraigadas, seja pronta, simples e automática (FARIA, 1983, p.24).

O poder materializa-se, portanto, somente na medida em que implica dominação, que, por sua vez, resulta em obediência tanto como disciplina quanto como resistência. Cabe salientar que, na medida em que dominação é do tipo racional-legal, demandando a efetividade de um corpo administrativo organizado, “toma a forma de estrutura burocrática” (Ibidem). Nesse tipo de relação que resulta da “dominação legal, a crença na justiça da lei é o sustentáculo da legitimação. O povo obedece às leis porque acredita que elas são decretadas por um procedimento escolhido pelos governados e pelos governantes” (CHIAVENATO, 2003, p.261). A dominação legal tem seu fundamento nas leis e na ordem legal:

[...] a posição dos funcionários (burocratas) e suas relações com o governante, os governados e os colegas burocratas são definidas por regras impessoais e escritas, que delimitam de forma racional a hierarquia do aparato administrativo, direitos e deveres inerentes a cada posição, métodos de recrutamento e seleção, etc. (CHIAVENATO, 2003, p.261).

A burocracia pode ser entendida como uma organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas, existindo na moderna estrutura do Estado, nas organizações não-estatais, como aquelas integrantes do Terceiro Setor.

Constata-se do exposto que em inúmeros aspectos o IAS e seus Programas de gestão educacional e escolar são rigorosamente organizados com base em muitos conceitos difundidos no modelo de organização burocrática. Basta observar a questão do poder legítimo, baseado nas leis e nas regras. Por exemplo, as ações desse Instituto, para serem consideradas legítimas, são rigorosamente baseadas no aparato legal que compõe a educação nacional, como a Constituição Federal/1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB Nº 9 394/96, o Plano Nacional de Educação, PNE, Diretrizes Curriculares Nacionais, antigo FUNDEF e atual FUNDEB, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, etc., assim como em documentos internacionais voltados para a orientação de políticas educacionais em diversos países signatários de Conferências Internacionais de

Educação, como a de Jomtien – Tailândia/1990, e os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), entre outras. Com base no esquema abaixo, é possível fazer algumas analogias entre a questão da legitimidade e do poder de que goza o IAS, composto pelas características da burocracia, conforme formulada por Weber:

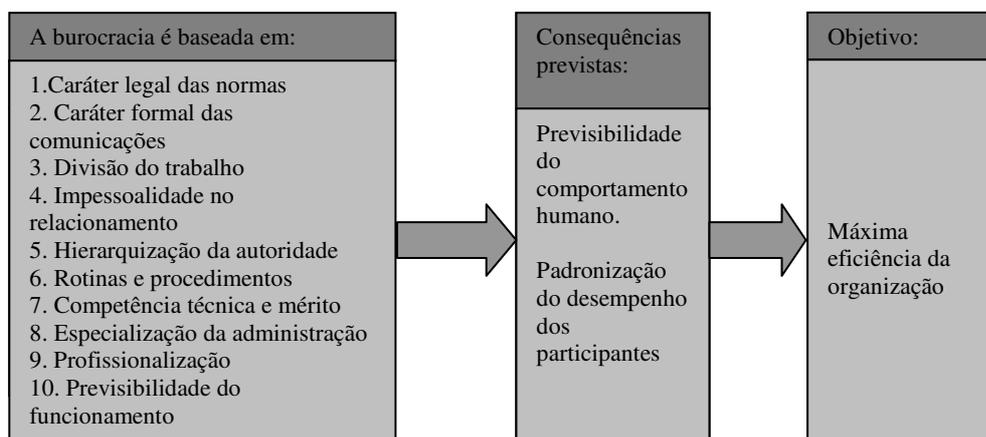


Figura 5: Fonte: esquema extraído de CHIAVENATO (2003, p.266), já citado.

Dentre as analogias feitas acima entre os programas do IAS e a burocracia weberiana, ainda cabe destacar aquelas relacionadas com as rotinas e procedimentos a serem seguidos diariamente, semanalmente, mensalmente, bimestralmente, trimestralmente, semestralmente, anualmente, etc., com funções e atribuições para cada gestor muito bem definidas e aceitas pelo poder público, como declarou em entrevista o Prefeito Municipal de Cáceres-MT (2001-2004 e 2009-2012) em 2010: “o IAS é uma assessoria técnica muito competente que nos ensina como gastar dinheiro público”, em franca aceitação da relação de poder com o Instituto. A competência técnica é outra característica dos Programas, extremamente valorizada na escolha de cargos dirigentes, especialmente na direção escolar, conforme exposto em detalhes a partir do Capítulo IV. Como um dos critérios eliminatórios no processo de provimento do cargo de diretor, o IAS recomenda prova de competência técnica, com aprovação adicional pela comunidade. Recomenda também a assinatura de Termo de Compromisso pelo diretor e pelo Prefeito, ambos se responsabilizando pelo cumprimento de metas.

Para Weber, a burocracia traz diversas vantagens. A precisão com que cada cargo é definido permite esclarecer a quem cabe cada responsabilidade. A rapidez é obtida através de uma tramitação de ordens e papéis seguindo canais estabelecidos. A univocidade é outra vantagem, pois permite interpretação única através de regulamentos específicos e de uma

hierarquia formalizada. A substituição imediata de todo administrador que se afasta e os critérios de seleção por competência técnica garantem a continuidade. A informação é discreta, pois só é dada a quem deve recebê-la. Os procedimentos definidos por escrito permitem uniformidade, bem como redução de erros e custos (LODI, 1973). No tocante à informação, o IAS só as repassa para a pessoa diretamente responsável por executá-la. Exemplo disso são as reuniões realizadas fora da sede de municípios e estados parceiros, sob a coordenação do IAS, voltadas para cada segmento responsável pela implementação de cada projeto ou atividade a eles ligado, como detectado nesta pesquisa.

Em tais moldes, Weber encaixou as empresas capitalistas modernas, pois, segundo ele, são modelos de organização burocrática rigorosa. “Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolveu-se mais perfeitamente na medida em que conseguiu eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo” (FARIA, 1983, p.28).

Outro conceito bastante importante na organização burocrática é o de racionalidade. Tal conceito implica a adequação dos meios aos fins. “No contexto burocrático, isso significa eficiência” (CHIAVENATO, 2003, p.267). Assim, uma organização só será racional se os meios mais eficientes forem escolhidos para a implementação das metas coletivas, e não individuais. Para Weber, “a racionalidade funcional é alcançada pela elaboração – baseada no conhecimento científico – de regras que servem para dirigir, partindo de cima, todo comportamento ao encontro da eficiência” (Ibidem).

Weber apontou os dilemas da burocracia, dentre eles: compromisso com as regras burocráticas no interior da organização X pressões e forças exteriores, do ambiente; dificuldades para aceitar regras e normas como legítimas; fragilidade e necessidade de proteger a burocracia das pressões externas.

Weber não foi o único a reconhecer alguns dilemas e fragilidades da burocracia. Outros importantes representantes da corrente estruturalista na teoria das organizações, como Robert K. Merton, Phillip Selznick e Alvin Gouldner, procuraram fugir ao mecanicismo na análise organizacional, tratando de adaptar o modelo weberiano da burocracia à variável comportamental introduzida na teoria pela Escola de Relações Humanas; dados os limites deste trabalho, tais questões não são aqui tratadas.

Foram inúmeras as críticas à burocracia formuladas por teóricos da teoria das organizações. O estruturalismo polemizou com a Escola de Relações Humanas, especialmente no que se refere à produtividade, realização, eficiência na solução de problemas,

superioridade do grupo em relação o indivíduo, resolução de conflitos e liderança com fins democráticos, dentre outros aspectos. Apesar de tais reações, Motta (1970) afirma que:

[...] a contribuição do estruturalismo à teoria das organizações parece indiscutível pela consolidação da incorporação iniciada pelos behavioristas, dos estudos de outros tipos de organizações, que não as empresas, bem como pela ênfase nova nas relações entre as partes da organização, tais como grupos e outros elementos formais e informais, os vários níveis hierárquicos, as recompensas e incentivos sociais e materiais, além do destaque dado às relações entre a organização e seu ambiente, que preparou o campo para a análise baseada na teoria geral dos sistemas abertos (MOTTA, 1970, p.41).

A teoria geral dos sistemas abertos forneceu o arcabouço conceitual para estudos das organizações a partir da segunda metade do século XX. Se, em abordagens anteriores, as organizações eram concebidas como sistemas fechados, sem nenhuma interação com o ambiente, nem deste com a organização, a complexidade do mundo e da produção capitalista impulsionou a elaboração de “novos” conhecimentos, como a Teoria Geral dos Sistemas pelo biólogo von Bertalanffy no início dos anos 1950. Porém, cabe destacar que essa teoria, de caráter reducionista, “tendeu para um enfoque positivista ao desprender-se de suas bases ontológicas” (LEFF, 2003, p.25), pois, segundo esse autor, “as diferentes ordens do real são apreendidas mediante conceitos teóricos específicos, não pela extensão dos princípios da biologia evolutiva e dos sistemas ecológicos para a sociedade” (Ibidem, p.27).

Mesmo com as advertências de abordagens que tratam especificamente das relações sociais, há uma constante recorrência às diversas disciplinas teóricas interligadas com essa teoria nas elaborações de teóricos das organizações, conforme os textos que seguem.

4.1.3 Aspectos da abordagem sistêmica da organização

A abordagem da Teoria de Sistemas na organização tem por objetivo fornecer elementos que fundamentem alguns conceitos, ou termos, como o de retroalimentação ou *feedback*, cujo esquema básico é fator de correção dos desvios na elaboração do planejamento educacional nos programas do IAS, com vistas ao controle do processo. Neste, a informação percorre um movimento circular assim compreendido: diagnosticar – planejar – executar – avaliar – diagnosticar... quantas vezes for necessário para a eficácia do sistema educacional. Outro aspecto importante refere-se à disposição, responsabilidade e interação das funções

entre os diferentes sujeitos, do governador ou prefeito ao professor em sala de aula, que o IAS denomina de equipe alinhada e integrada para buscar um único objetivo: o sucesso do aluno, dentre outros aspectos que serão analisados em outro capítulo. Autores como Morin, Capra e von Bertalanffy, por exemplo, são aqui utilizados porque suas elaborações teóricas ajudam a compreender a teoria sistêmica.

A abordagem sistêmica das organizações tem suas origens no trabalho pioneiro do biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, reconhecido por elaborar uma teoria interdisciplinar para transcender os problemas exclusivos de cada ciência e proporcionar princípios gerais – desde físicos, biológicos e químicos até psicológicos e sociológicos – e modelos gerais para todas as ciências, de maneira que as descobertas realizadas em cada uma pudessem ser aproveitadas pelas demais. Essa teoria interdisciplinar, denominada Teoria Geral dos Sistemas (TGS), “demonstra o isomorfismo das ciências, permitindo a eliminação de suas fronteiras e o preenchimento dos espaços vazios, ou espaços em branco, entre elas” (CHIAVENATO, 2003, p.474).

A abordagem sistêmica foi considerada um novo paradigma da ciência, definido por von Bertalanffy, como o “conjunto de elementos em interação, uma ciência geral da totalidade”(BERTALANFFY, 2009, p.63). A ideia expressa nesse conceito refere-se à concepção de organismos vivos como totalidades integradas, sendo muitas vezes associada à filosofia de fundo marxista (MORIN, 2000)³⁵. Porém, o que percebi ao estudá-la é que, de fato, os fundamentos da filosofia marxista são excluídos de suas análises, ou seja, as ações humanas desenvolvidas nas bases material, real, concreta da práxis social.

Segundo Capra (2007), a abrangência dos sistemas vivos atinge uma faixa muito ampla de fenômenos, que envolvem organismos individuais e suas partes, sistemas sociais e ecossistemas, motivo pelo qual Bertalanffy acreditava que “a teoria geral dos sistemas ofereceria um arcabouço conceitual geral para unificar várias disciplinas científicas que se tornaram isoladas e fragmentadas” (CAPRA, 2007, p.55).

[...] podemos aspirar a princípios aplicáveis aos sistemas em geral, quer sejam de natureza física, biológica, quer de natureza sociológica. Se estabelecermos esta questão e definirmos de modo conveniente os conceitos de sistema, verificaremos que existem modelos, princípios e leis que se aplicam aos sistemas generalizados qualquer que seja seu tipo particular e os elementos e “forças” implicadas (BERTALANFFY, 2009, p.57).

³⁵ A maior parte dos debates sobre a complexidade inscreve-se no pensamento pós-moderno, cuja abordagem, segundo Kuenzer (2010)³⁵, faz o diagnóstico, mas não avança na teoria, ou seja, não acena com ações propositivas no campo da transformação social.

A abordagem sistêmica encontra-se na base do pensamento complexo contemporâneo. Segundo Morin (1998), “para termos os meios intelectuais e conceptuais para entrar neste universo da complexidade, precisamos esperar pelos anos cinquenta e pela chegada de três teorias novas” – a cibernética, com a ideia de retroação e de cadeia; a teoria dos sistemas, que parte do princípio de que o todo é mais do que a soma das partes; e a teoria da informação, considerada “um utensílio de tratamento da incerteza, do inesperado” (MORIN, 1994, p.251). Ciente de que a Teoria Geral dos Sistemas conforma um conjunto de inúmeras teorias e para evitar confusão, procurei delimitar essa abordagem à Teoria dos Sistemas Abertos porque foi ela especificamente que deu sustentação às formulações voltadas para a Teoria das Organizações.

O pensar em termos de conexidade, de relações e de contexto, segundo Capra (2007), é a síntese da maior parte dos critérios de importância chave do pensamento sistêmico, aplicada aos vários ramos do conhecimento, inclusive a Administração.

O enfoque sistêmico da organização foi desenvolvido na década de 1950, tomando emprestadas suas bases na teoria dos sistemas e na cibernética. Nesses termos, a organização é considerada como um sistema cuja composição resulta da coordenação e da interação dos diferentes subsistemas; para que sejam tomadas as decisões adequadas, é necessário entrelaçar todos os fatores possíveis da organização (FÉLIX, 1989).

As organizações, nessa perspectiva, são consideradas “sistemas abertos”, e estes sistemas concebem “a organização em suas relações com o meio ambiente em que se insere e define como preocupação central da administração a flexibilidade ao invés da estabilidade” (ALONSO, 1988, p.72). A organização, vista como um sistema aberto, está em constante interação com o meio ambiente, e seus controles estão pautados na transferência de informações entre o sistema e o meio, bem como dentro do sistema. Seus conceitos principais são: entrada (*input*), saída (*output*) e retroação ou realimentação (*feedback*). Como define Aguiar (1972):

A teoria do sistema aberto, com o seu conceito de entropia, dá ênfase à estreita relação existente entre a estrutura e o ambiente que o sustém; tal estrutura não teria condições de subsistir sem os contínuos *inputs* que recebe do meio. Conseqüentemente, a interação entre fontes energéticas de manutenção e a organização constitui uma base para a identificação do sistema social (AGUIAR, 1972, p.111).

Os conceitos de entrada, saída e retroação desenvolvem-se em um laço de realimentação. Um arranjo circular de elementos ligados por vínculos causais faz com que

cada elemento tenha efeito sobre o seguinte, até que o último “realimenta” (*feedback*) o efeito sobre o primeiro elemento do ciclo. Segundo Capra (2007), a consequência desse arranjo é que, na primeira articulação, o sistema recebe entradas ou insumos para poder operar e é afetado pela saída, resultado final das operações desenvolvidas no sistema; isso resulta na autorregulação de todo o sistema, uma vez que o efeito inicial é modificado cada vez que viaja ao redor do ciclo. Em caso de desvio do padrão estabelecido, cabe à retroação regular a entrada para que a saída se aproxime do padrão.

Conforme Alonso, “a teoria dos sistemas aplicada às Ciências Sociais serve-se da noção de ‘sistema aberto’ ao invés de ‘sistema fechado’, como ocorre freqüentemente na física” (ALONSO, 1988, p.72). Em abordagens anteriores, a organização era vista como sistema fechado, como explicam Katz e Kahn (1978):

[...] as formulações mais antigas de constructos de sistema lidavam com sistemas fechados das idéias físicas, nos quais as estruturas relativamente autocontidas podiam ser tratadas, com êxito, como se fossem independentes de forças externas. Mas os sistemas vivos, quer sejam organismos biológicos, quer sejam organismos sociais, se acham agudamente na dependência de seu meio externo e, por isso, precisam ser concebidos como sistemas abertos (KATZ e KAHN, 1978, p.33).

Os sistemas abertos apresentam uma estabilidade relativa, sendo capazes de ajustar-se às mudanças necessárias, dada a sua capacidade de reorganização, o que lhes assegura uma revitalização constante, que impede seu desaparecimento (ALONSO, 1988). Conforme a autora, essa concepção de “sistema aberto” foi bastante aceita pelas Ciências Sociais, pois ajudou a explicar os inúmeros tipos de sistemas sociais, sendo que a concepção de sistemas fechados impossibilitava explicações suficientes para inúmeros modelos de sistemas em funcionamento. Essa abordagem contribuiu para explicar a integração entre micro e macrossistema. Segundo Katz e Kahn, “as organizações sociais são flagrantemente sistemas abertos, porque o input de energia e a conversão do produto em novo input de energia consistem em transações entre a organização e seu meio ambiente” (KATZ e KAHN, 1978, p.32).

A vantagem da teoria sistêmica sobre as demais encontra-se nos subsídios dados às novas concepções dos problemas organizacionais, na medida em que reúnem, de modo sistemático e coerente, diversas contribuições para elucidação ampliada desses fenômenos, conforme já apontado por Bertalanffy. A abordagem sistêmica, na concepção de autores como Katz e Kahn, constitui mais um arcabouço que propriamente uma teoria.

São inúmeros conceitos utilizados por essa abordagem, emprestados de outras teorias, como, por exemplo, aqueles assinalados por Lodi (1973). O autor explica que a teoria dos sistemas utilizou conceitos como Informação, *Feedback* e Entropia, da teoria da informação. O “conceito de *feedback* permite que o sistema seja auto-regulador, pois devolve ao núcleo original a informação sobre o comportamento da mensagem, permitindo corrigir ou estabilizar a direção da ação”(LODI, 1973, p.201). O conceito de *feedback* interessa diretamente a este estudo, pois, como anunciei no início deste item, ele é um importante conceito utilizado nos programas do IAS para definir o caminho/passos de elaboração do planejamento escolar. Outros conceitos usados pela Teoria dos Sistemas foram os de causalidade e o de teleologia, ou tendência de um ser ou sistema de procurar a sua finalidade.

Até a década de 1960, as fronteiras entre o behaviorismo e a teoria dos sistemas estavam ainda pouco definidas. Um dos autores citados por Katz e Kahn, que se encontrava no limite de tal fronteira, é Herbert Simon, desde *Comportamento Administrativo* até suas proposições próximas à década de 1970. “O fato é que a abordagem behaviorista [...] não é mais suficiente para explicar a Organização Total em suas relações com o ambiente” (LODI, 1973, p.210). Katz e Kahn, com a obra *Psicologia Social das Organizações*, situam-se dentro da Escola de Sistemas. Tal obra é uma das mais notáveis superações da posição tradicional da Psicologia Social.

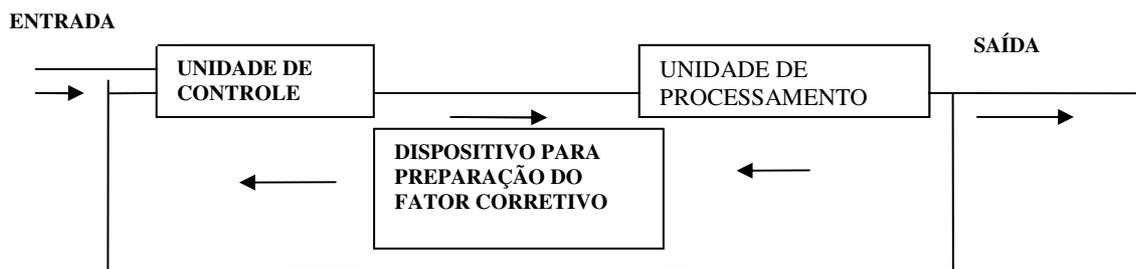
As organizações são sistemas abertos e têm propriedades que lhes são singulares, mas compartilham de propriedades comuns a todos os sistemas abertos. Em perspectiva sociológica, Parsons definiu a estrutura da organização. Afirma que a diferença básica da organização em relação a outros sistemas sociais reside na preocupação com a consecução de uma meta. Por outra parte, aquilo que a organização produz pode importar um *input* ou entrada para outra espécie de organização. Por Sistema, entende-se “um conjunto de objetos relacionados entre si, cujas propriedades características também estão relacionadas entre si” (Ibidem). O caráter dos objetos ou partes componentes do sistema pode variar muito. Sua forma pode ser concreta ou abstrata. É necessário considerar o grau de grandeza das relações entre os elementos do sistema e deste com seu ambiente. Por Ambiente, compreende-se o conjunto ou os conjuntos de todos os objetos que estejam fora desse sistema. Desse modo, o ambiente pode conter outros sistemas completos. Qualquer sistema existe em função de seu ambiente. Um sistema funcional é criado para satisfazer algumas necessidades, por isso um sistema mais eficiente é o que melhor pode amoldar-se ao caráter específico do seu ambiente, integrando-se nele o mais possível (PODOLSK, 1964).

Em sistemas como o empresarial e o educacional, dentre outros, existe uma estratificação de papéis, com subsistemas e funções bem definidas. Sob a perspectiva do método da Teoria de Sistemas Abertos, Combs (1976) realizou estudo acerca da “crise mundial da educação”, apresentando os principais membros de um sistema de ensino, sendo que seus componentes estão interligados. São eles:

[...] **objetivos e propriedades** – para orientação das atividades do sistema; **estudantes** – cuja aprendizagem é o principal objetivo do sistema; **administração** – para coordenação, direção e avaliação do sistema; **estrutura e horários** – para distribuição do tempo e do fluxo de estudantes pelos vários objetivos; **conteúdo** – a essência daquilo que os sistemas precisam aprender; **professores** – para ajudarem na aquisição de conteúdo e orientarem o processo de aprendizagem; **material didático** – livros, quadro-negro, mapas, filmes, laboratórios etc.; **instalações** – para abrigarem o processo; **tecnologia** – todas as técnicas usadas na realização do trabalho do sistema; **controle de qualidade** – normas de admissão, notas, exames, “padrões”; **pesquisa** – para aperfeiçoar o conhecimento e o desempenho do sistema; **custos** – indicadores da eficiência do sistema (COMBS, 1976, p.31).

Por meio dessa definição de sistema educacional, é possível visualizar algumas concepções tratadas nos materiais instrucionais do IAS, como o conteúdo, professores, material didático e controle de qualidade, por exemplo. Como membros do sistema, cada um desses itens traz em si previamente estabelecido o que, para que, como e por que ensinar e, por fim, o controle da qualidade. Esse controle era realizado por meio de avaliações periódicas, cobrando o *fluxo* de aulas, previamente encaminhado para cumprimento pelas escolas; a sistemática de acompanhamento, o cumprimento de metas e outros mecanismos que engessaram o processo didático e pedagógico das unidades escolares também podem ser vistos como mecanismos de controle da qualidade. Nessa perspectiva, o professor transforma-se em um burocrata, em mero cumpridor de ordens previamente definidas, como qualquer outro funcionário do Estado, conforme assinala Dale (1988). A ideia é que qualquer um pode ser professor, desde que siga à risca os procedimentos e rotinas estabelecidos pelos conteúdos, usando adequadamente os materiais didáticos indicados.

O meio racional de controle da qualidade também pode ser visto na seguinte descrição: como o sistema está em inter-relação com o ambiente, qualquer mudança em um afeta o outro, e as correções do sistema são possíveis graças à existência de um dispositivo da cibernética, o *feedback* ou retroalimentação. O gráfico a seguir apresenta um exemplo desse dispositivo, de acordo com o qual o fator corretivo é obtido e usado num sistema com correção automática.



Fonte: Podolsk, 1964, p.117.

Figura 6: Esquema Básico da Idéia de Teoria de “Feedback” – Retroalimentação

Mesmo as organizações constituindo-se em classe especial de sistemas abertos, com propriedades que lhes são características, compartilham de outras propriedades em comum com todos os sistemas abertos. Dentre tais propriedades, estão incluídas a importação de energia do ambiente, a transformação da energia importada em alguma forma de produto que é característica do sistema, a exportação desse produto para o ambiente e a renovação de energia para o sistema, de fontes que existem no ambiente.

[...] A lei da entropia negativa enuncia que os sistemas sobrevivem e mantêm suas características internas de ordem somente enquanto importam do ambiente mais energia do que exportam no processo de transformação e exportação. O princípio do feedback diz respeito ao input de informação que é uma qualidade especial de importação de energia, uma espécie de sinal para o sistema sobre as condições do ambiente e sobre o funcionamento do sistema em relação a seu meio ambiente. O feedback de tais dados permite ao sistema corrigir seus próprios defeitos de funcionamento ou as mudanças no ambiente e, assim, manter um estado firme ou homeostase. Contudo, este é mais um equilíbrio dinâmico do que estático (KATZ e KAHN, 1978, p.44-45).

Do ponto de vista interno da organização, Alonso aponta os seguintes papéis: grupo de pessoas que assumiu a responsabilidade especial de “controlar” os demais grupos e que constitui o grupo administrativo; responde pelas diretrizes mais gerais e tem controle dos demais grupos operantes; abaixo deste, estão os grupos de operação, dispostos “em linha” nos diferentes níveis; paralelamente às funções administrativas, há as de “assessoria”, que não exercem autoridade de linha, mas auxiliam em suas decisões (ALONSO, 1988).

A autora destaca a mudança e estabilidade na estrutura social. Assinala que o que mantém essa estrutura estável é o conjunto de elementos psicológicos, entendidos como: percepção, motivações, hábitos e expectativas dos seres humanos. Alheio às vontades, desejos e subjetividades dos indivíduos que compõem as relações dentro do sistema, este impõe padrões de comportamento, visando a assegurar a eficiência da organização:

A fim de que esses padrões produzam os resultados desejados, é necessária a utilização de um esquema analítico suficientemente compreensivo para identificar as principais fontes de variação, e suficientemente detalhado para prever as diferenças entre as várias unidades da organização (AGUIAR, 1972, p.112).

Alonso destaca a importância de conhecer padrões de comportamento, bem como os padrões motivacionais exigidos pelas organizações para levar os seus membros a agirem conforme exigido. Dentre todos “os padrões motivacionais de que a organização pode servir-se, a ‘internalização dos valores da organização’ é o que melhor se presta para conseguir os objetivos desejados em relação ao comportamento produtivo” (ALONSO, 1988, p.83). Para o cumprimento de tal objetivo nas organizações, assim como na abordagem behaviorista, o problema da liderança também é considerado fundamental na teoria dos sistemas abertos: nessa perspectiva, é compreendida como uma função combinada de fatores da estrutura social e de características individuais. Não se concentra em uma única pessoa, mas em conformidade com as diferentes atribuições dos indivíduos na estrutura da organização:

O modelo de líder organizacional indicado por Katz e Kahn como o ideal é aquele capaz de identificar objetivamente os vários atos de liderança, os membros da organização em condições de participarem dos mesmos e a extensão dessa participação. Em outros termos, quem, quando e como participa da vida da organização (AGUIAR, 1972, p.116).

Para Podolski (1964), o sistema aberto é uma característica da organização, ou seja, esta é um organismo vivo em constante intercâmbio com seu ambiente. Essa abordagem sugere que os indivíduos se comportem de acordo com determinados padrões, e estes devem garantir a estabilidade e eficiência organizacional, seja na empresa, no sistema educativo ou em qualquer organização. Nesses termos, segundo Aguiar (1972), a perspectiva sistêmica postula o tratamento da eficiência pelo estudo dos padrões organizacionais de motivação.

No contexto dos sistemas abertos, “a função administrativa pode ser identificada com o sistema gerencial ou com o sistema institucional e, de qualquer forma, dirige-se sempre às várias atividades e aos vários subsistemas existentes, na medida em que responde pelo sistema em sua totalidade” (ALONSO, 1988, p.87). O gráfico a seguir ilustra essa questão e possibilita fazer analogias com aquele difundido nos materiais do Programa Gestão Nota 10 sobre a estrutura do sistema educativo e o papel reservado a cada cargo/função, naquilo que define por uma equipe alinhada e integrada no sistema educacional:



Figura 7: Fonte: D. Griffiths, D. Clark, R. Wynn (In: Alonso, Myrtes. 1988, p.87).

Na abordagem sistêmica, as organizações são vistas como sistemas dentro de sistemas, constituindo-se complexos de elementos colocados em interação. “Essa focalização incide mais sobre as relações entre os elementos interagentes cuja interação produz uma totalidade que não pode ser compreendida pela simples análise das várias partes tomadas isoladamente” (CHIAVENATO, 2003, p. 480). Essas interações e relações precisam ser levadas em conta na análise do comportamento administrativo; por sua vez, o termo *sistema social* pode ser aplicado independentemente do tamanho ou complexidade do sistema em questão. Desse modo, “pode-se considerar a escola como um sistema social, em face de determinados propósitos, mas passa a ser um subsistema relativamente a sistemas maiores em que esteja contida” (ALONSO, 1988, p.89).

A abordagem sistêmica encontra-se na base de inúmeras teorias das organizações, desde a sua primeira formulação, por Bertalanffy, entre as décadas de 1930 e 1950, até a atualidade. Porém, são notórias as críticas formuladas a essa teoria, cuja “visão mecanicista aplicada aos sistemas biológicos velou a inteligibilidade da vida” (LEFF, 2003, p.29); “de forma similar, ao estender os princípios organizadores da vida e dos processos ecológicos para a sociedade humana, se desconhece a especificidade das ordens históricas e simbólicas, do poder, do desejo e do conhecimento” (LACAN, 1971; FOUCAULT, 1969, 1980, Apud LEFF, 2003, p.29).

Leff desvenda algumas lacunas na teoria dos sistemas, que teria a pretensão de apreender a complexidade do mundo e da vida. Contrapõe a ela a totalidade, como categoria epistemológica para apreender a complexidade, que pode ser aplicada como princípio

epistemológico a diferentes ordens simbólicas, incluindo-se os sistemas educativos. A busca por novas bases epistemológicas para a formulação de teorias das organizações, em especial a escolar, torna-se urgente, na medida em que o pensamento hegemônico que determina a ordem ecológica, simbólica e social continua com as mesmas bases, agora denominado por teoria da complexidade, que, inclusive, dá sustentação à Gerência da Qualidade Total.

4.1.4 Gerência da Qualidade Total nas organizações

A abordagem da Qualidade Total nas organizações está intimamente associada à crise estrutural do capital, com a queda de lucro das empresas a partir dos anos de 1970. É no contexto de reestruturação produtiva, de mudanças no padrão de organização e gestão dos processos produtivos e do trabalho, inclusive nas organizações educacionais orientadas pela ideologia neoliberal e nas metamorfoses no papel do Estado capitalista, que faz sentido tratar essa abordagem. Conceitos nela contidos, como qualidade, controle, liderança, objetivos, metas, racionalidade, trabalho em equipe ou time, participação, cooperação, gerência, parceria, terceirização e alianças ou aliados estratégicos, fazem parte do vocabulário do Instituto Ayrton Senna e de seus Programas de gestão da educação escolar.

Conceitos tratados nas abordagens anteriores, como liderança, gerência, metas, racionalidade, controle e cooperação, dentre outros, são readaptados e aparecem novamente compondo o quadro de referência da literatura sobre as teorias da organização, como a GQT, neste momento de reestruturação produtiva, confirmando a constatação de Félix (1989) sobre essa questão. Na evolução das teorias da administração, segundo ela, “não se dá a total substituição das concepções de cada escola. O que se observa, pelo contrário, é a integração das concepções das diferentes escolas e a sua aplicação na organização do trabalho e da produção nas empresas capitalistas” (FELIX, 1989, p.53). Como a área da Administração Educacional, exceto a gestão democrática, historicamente foi uma adaptação da área empresarial, as afirmações de Félix parecem fazer sentido também para a referida área, conforme constatei no objeto em foco nesta análise.

A relevância dessa abordagem se dá por pelo menos por dois motivos: a possibilidade de esclarecer a forma como a GQT é providencial à nova organização do

capitalismo mundial e a possibilidade de se fazerem as analogias acima anunciadas entre muitos conceitos nela contidos e aqueles difundidos pelo IAS.

Cabe esclarecer, em primeiro lugar, que as bases que dão sustentação à GQT, algumas já expressas neste texto, na teoria sistêmica das organizações, partem também de abordagens sistêmicas. Na abordagem dos sistemas complexos, Leff atribui ao conhecimento sentido diverso do pensamento dominante, o qual compreende uma “complexidade do mundo, um saber sobre as formas de apropriação do mundo e da natureza, através das relações de poder que têm sido inscritas nas formas dominantes do conhecimento” (LEFF, 2004, p.16). É com essa lupa que pretendo olhar o conhecimento complexo cujas bases sustentam a GQT.

Já que ideias contidas nas abordagens sistêmicas ajudam a compreender as bases epistemológicas da Qualidade Total, começo então com uma breve definição delas, tendo por base texto de Evando Neiva (1996), difundido no IV Congresso Pitágoras, Qualidade em Educação, além de autores como Capra e Morin, que tratam da abordagem científica sobre a qual se sustenta a GQT.

Como tentei esclarecer no item anterior, para conseguir os meios intelectuais e conceptuais para entrar no universo da complexidade, Morin afirma que precisou esperar pelos anos de 1950 e pela chegada de três “teorias novas” – a teoria dos sistemas, a cibernética e a teoria da informação (MORIN, 1998). Igualmente, as bases da Gerência de Qualidade Total parecem encontrar-se no pensamento complexo: na física moderna, na ciência do caos e na teoria de Prigogin, com o estudo da evolução dos sistemas complexos, tendo em vista a sua interação com o ambiente (NEIVA, 1996).

No tocante à física moderna, a insuficiência dos conceitos clássicos para descrever os fenômenos atômicos levou os físicos quânticos a compreenderem que o princípio de que as partículas são “coisas” isoladas é uma ilusão. Para David Bohm, na teoria quântica, nunca lidamos com “coisas”, lidamos com interconexões. Assim sendo, o funcionamento do mundo que nos rodeia pode ser apreendido sem “conflitos e confusões intermináveis” (NEIVA, 1996, p.97).

A teoria quântica mostrou que as partículas subatômicas não são grãos isolados de matéria, mas modelos de probabilidades, interconexões numa inseparável teia cósmica que inclui o observador humano e sua consciência. Pode ser também denominada visão sistêmica, no sentido da teoria geral dos sistemas. O universo deixa de ser visto como uma máquina, composta de uma infinidade de objetos, para ser descrito como um todo dinâmico, indivisível, cujas partes estão essencialmente inter-relacionadas e só podem ser entendidas como modelos de um processo cósmico (CAPRA, 2007, p. 72 - 86).

Em contraste, para a Física Clássica, que prevaleceu até o final do século XIX, as partículas poderiam ser estudadas isoladamente, com seu comportamento totalmente previsível a partir das condições iniciais, tais como: posição, velocidade e forças atuantes. Segundo Neiva, esses “dois paradigmas científicos podem ser associados, por uma estreita analogia, com a evolução dos paradigmas gerenciais das organizações, do século XIX para o século XX” (NEIVA, 1996, p.78). O autor estabelece relação entre o modelo anterior, que tinha organização pautada nas formas hierárquicas e as funções individuais bem definidas, com pouca interação externa e com a gerência baseada no controle. No paradigma atual, “que tem por base os princípios da Qualidade Total, a organização é articulada e aberta, interna e externamente, o foco é no trabalho cooperativo, em times, e, em lugar do controle, temos o autogerenciamento” (Ibidem).

Outras analogias ainda são feitas pelo autor ao tratar das conclusões científicas da Física Moderna, como entre a natureza dual das partículas, que ao mesmo tempo são individualidade e interconexões, e os conceitos de energia pessoal – *empowerment* – e de sinergia, utilizada na Qualidade Total. Nessa perspectiva, Neiva destaca duas contribuições complementares do sujeito na organização: “pela sua energia pessoal – individualidade –, ela [a sinergia] deve exercer a autoinspeção e o autocontrole; pela sinergia – interconexão –, ela deve atuar cooperativamente, participando de times de trabalho e agindo de forma articulada com os diversos setores da organização” (Ibidem).

Outra área da ciência – a ciência do caos – é também tratada por Neiva para aproximar alguns conceitos dessa área com a Qualidade Total. Segundo ele, “a Ciência do caos tem como objeto o estudo dos sistemas complexos, entendendo por sistemas complexos aqueles formados por uma infinidade de interconexões” (Ibidem). Não cabe aqui destacar novamente alguns conceitos constitutivos da concepção sistêmica, pois já o fiz no item anterior, mas ver suas proximidades com a Qualidade Total. Nesse sentido, conforme a ciência do caos, o comportamento de um sistema complexo, embora imprevisível, tem uma “dependência sensível das condições iniciais” (CAPRA, 2007, p.86). Ou seja, qualquer perturbação no sistema – alteração das suas condições iniciais – tem consequências significativas. Igualmente, o comportamento de um sistema complexo, embora imprevisível, fica dentro de limites, e seu contorno recebe o nome de “atrator estranho”(Ibidem). Da mesma forma, “o formato desse atrator estranho depende dos parâmetros do sistema e, é claro, de suas condições iniciais” (NEIVA, 1996, p.79).

A analogia com a Gerência da Qualidade Total parece encontrar-se na missão ou na razão de ser da GQT, na definição da visão e das metas e na expressão de um conjunto de

valores. Tudo isso, segundo Neiva, compartilhado por todos os que integram a organização, como uma iniciativa da liderança. Ele afirma

Identificamos nesses elementos a definição de parâmetros e das condições iniciais para que a complexidade que representa a organização possa evoluir, embora de forma não-linear (imprevisibilidade), para uma ordem superior, dentro de limites previsíveis (atrator estranho) (NEIVA, 1996, p.80).

O papel atribuído à liderança perpassa todo o material instrucional do IAS, e as atribuições a ela sugeridas parecem muito próximas dessa definição da GQT. Cabe ao líder articular, na unidade escolar, os diferentes sujeitos, professores, pais, comunidade externa, empresários em busca de parcerias e do trabalho voluntário, necessárias, segundo o Instituto, ao funcionamento da instituição educativa, seja do ponto de vista pedagógico, financeiro ou estrutural. Cabe, portanto, ao diretor líder articular a participação de todos os segmentos apontados.

A evolução das estruturas para uma ordem superior também foi focalizada em estudos do físico-químico Iliá Prigogin³⁶ sobre a evolução dos sistemas complexos – estruturas –, levando-se em conta sua interação com o ambiente. Falando de outra forma, mas com mesmo sentido aplicado à análise de sistemas fechados e abertos das organizações, em Prigogin uma estrutura fechada, ou não-dissipativa, é aquela que não interage com o ambiente que o rodeia. Tal estrutura, funcionando dessa forma, tende à entropia, ou seja, um aumento da desordem, tendendo, portanto, ao caos. Esse evento no ambiente das organizações, segundo Neiva, representa a possibilidade, reiteradamente, da ocorrência de declínio e extinção.

Dadas as características dos sistemas abertos, sua interação com o ambiente, Prigogin pondera que as estruturas dissipativas poderão levar a uma ordem superior, vencendo a entropia, ou seja, a desordem. Segundo o autor, elas “exibem a dinâmica da auto-organização em suas formas mais simples, manifestando a maioria dos fenômenos característicos da vida – auto-renovação, adaptação, evolução e até formas primitivas de processos ‘mentais’” (CAPRA, 2007, p.265).

Outros conceitos tratados nessa teoria são liberdade e coerência, que em si parecem contraditórios. A conciliação desses dois elementos, segundo Neiva, é papel decisivo da liderança, e assim a organização pode transformar-se – pela qualidade –, mantendo a sua identidade, assumindo formas mais complexas, flexíveis e ordenadas.

³⁶ Prêmio Nobel, desenvolveu uma detalhada teoria dinâmica para descrever o comportamento desses sistemas (CAPRA, 2007).

Neiva identifica, na teoria de Prigogin, estreita relação com os princípios da GQT, tais como: *empowerment* (autoinspeção e autocontrole), sinergia (trabalho cooperativo, trabalho em times), parceria (terceirização, alianças estratégicas) e missão/visão organizacional, dentre outros (NEIVA, 1996).

De posse dessas informações, é possível avançar na compreensão da Qualidade Total nas organizações. A Gerência da Qualidade Total é um sistema gerencial que inclui toda a organização para o encantamento do cliente, através do planejamento, do controle e do melhoramento contínuo da qualidade (GOMES, 1996; CHIAVENATO, 2003). Trata-se de um modelo de administração implantado nas organizações empresariais visando ao alcance da qualidade e rentabilidade de seus produtos.

Estruturada e aperfeiçoada no Japão pela JUSE (Union of Japanese Scientists and Engineers), a GQT é conceituada por Barbosa *et al* (2003) como “um sistema administrativo baseado no engajamento ativo de todos os profissionais de todos os setores da instituição, em atividades de controle da qualidade por toda a organização, através de métodos e técnicas específicas” (BARBOSA, *et al*, 1994 p.3).

A partir de ideias americanas introduzidas no Japão após a Segunda Guerra Mundial, esse sistema é conhecido por TQC – Total Quality Control. O breve histórico da GQT apresentado pelo autor citado é claro ao mostrar que, nos momentos de crise do modelo de produção capitalista, novas alternativas administrativas compostas por velhos elementos são experimentadas, como ocorreu no caso japonês. Naquele país, a introdução da GQT corresponde a uma época em que os seus produtos industriais eram tidos como “lixo” no exterior, no caso, de baixa qualidade e pouco rentáveis, bem como num contexto de grande necessidade de reconstrução nacional e retomada econômica após a II Guerra Mundial (BARBOSA *et al.*, 1994). O autor ressalta que foi graças à implantação da GQT, modelo de administração pautado na qualidade total, que os produtos japoneses foram altamente valorizados pela sua qualidade e avançada tecnologia (Ibidem).

A difusão da GQT em outras partes do mundo, especialmente nos Estados Unidos, relaciona-se a um momento de profunda crise de produção, com a mudança no regime de acumulação capitalista fordista-keynesiano para o de acumulação flexível, conforme descrito por Antunes (2003):

Na fase de intensificação da *taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias* (Mészáros, 1995: cap. 15 e 16), necessário para a reposição do processo de valorização do capital, a falácia da *qualidade total*, tão difundida no mundo empresarial moderno, na empresa enxuta da era da reestruturação produtiva,

torna-se evidente: quanto mais “qualidade total” os produtos devem ter, *menor deve ser seu tempo de duração* (ANTUNES, 2003, p.50, grifos do autor).

A Qualidade Total é o modelo administrativo providencial ao acúmulo de capital no contexto de acumulação flexível. Em tempos de reestruturação produtiva, Harvey (2003) reconhece que “a acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica” (HARVEY, 2003, p.148). Mudanças muito significativas na passagem do fordismo para a acumulação flexível são também registradas pelo autor. Segundo afirma, “a estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo fermento, instabilidade e qualidade fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais” (Ibidem).

O Brasil não ficou imune a essas transformações do mundo capitalista. Aqui a implantação da GQT também está relacionada à crise econômica. Neste país, ela foi introduzida de forma sistemática pela Fundação Christiano Ottoni, Faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, com o objetivo de “ajudar as indústrias brasileiras a enfrentarem a crise econômica nacional e a competitividade internacional” (BARBOSA, 1994, *et al*, p.4) na metade da década de 1980. Na área educacional, por sua vez, a GQT emerge no contexto das profundas mudanças introduzidas pelo discurso neoliberal em educação nas décadas de 1980 e 1990.

A divulgação das ideias doutrinárias da GQT no Brasil ficou sob a tutela do próprio Ministério da Educação (MEC), conforme registro de Silva (1994). Tais ideias foram resgatadas por Dias (2000) ao tratar do Programa “Escola de Qualidade Total”, apresentado pelo MEC. Segundo a autora, esse programa é baseado nos princípios de Glasser, difusor das ideias de Deming no campo educacional. O Método Deming de Administração, notável “Método dos 14 pontos”, foi traduzido para os meios escolares por Glasser em sete pontos, quais sejam: 1. Gestão democrática ou por liderança da escola e das salas de aula. 2. Diretor como líder da comunidade educativa. 3. Professor como líder dos alunos. 4. A escola como ambiente de satisfação das necessidades de seus membros. 5. Ensino baseado no aprendizado cooperativo. 6. Participação do aluno na avaliação de seu próprio trabalho. 7. Trabalho escolar de alta qualidade como produto de uma Escola de Qualidade (DIAS, 2000).

Além dos demais pontos de Glasser, já de antemão destaco aqui o primeiro por tratar de questão tão cara à sociedade civil organizada nos anos 1980, abordado posteriormente neste capítulo. A implementação da gestão democrática é uma das orientações do IAS para

seus parceiros do setor público, porém, aos fundamentos e mecanismos dessa gestão, são atribuídos outros sentidos e significados, bastante diferentes daqueles que lhes deram origem, cuja análise se dá a partir do capítulo quatro desta tese.

A divulgação dessas ideias no contexto brasileiro é associada aos projetos educacionais da ditadura militar.

Em muitos aspectos a presente ofensiva conservadora em relação à educação é semelhante àquela que esteve associada aos projetos educacionais da ditadura militar. Aparentemente, por exemplo, as ideias envolvidas no conceito de *qualidade total* podem ser remontadas àquilo que se convencionou chamar, naquela conjuntura, de *tecnicismo educacional*. Não por acaso, a grande ideóloga e propagadora da “filosofia” da qualidade total no Brasil, Cosete Ramos, foi autora, naquele período, de um conjunto de livretos intitulados *Engenharia da Instrução*, - lá, como aqui, montada na burocracia do Ministério da Educação e Cultura (SILVA, 1994, p. 17).

O autor chama a atenção para os cuidados necessários ao tratar de tal comparação, devido ao contexto de profundas mudanças na qual estão inseridas as áreas econômicas, sociais e políticas. Afirma que as armas da crítica devem ser diferentes daquelas empregadas no contexto da ditadura militar, pois este momento é eminentemente “diferente das condições em que se enuncia o discurso educacional neoliberal” (Ibidem).

As justificativas dos meios político e empresarial para a adoção de medidas como essa, de orientação mercadológica, orientadas pela teoria da escolha pública, a que deverão submeter todas as esferas políticas, econômicas, sociais, culturais e, em especial, a educação, a partir da década de 1980, consistem em transformar questões políticas e sociais em questões técnicas. Essas ideias foram desenvolvidas com base na teoria da Escolha Pública, da escola de pensamento neoliberal Public Choice; seus parâmetros para a área pública provêm do modelo macroeconômico, conforme exposto no Capítulo I, sobre a Nova Gerência Pública.

Essas proposições para a área educacional estão expressas nas formulações de Milton Friedman, em *Capitalismo e Liberdade*. São ideias que influenciaram a criação de mercados ou de quase-mercados educacionais em praticamente todo o mundo. No Brasil, têm influenciado inúmeras e diferentes formas de parcerias entre o Poder Público e o setor privado, como o objeto de análise desta tese.

Silva (1994), ao tratar do contexto no qual se inscreve a adoção da Gerência da Qualidade Total na Educação, nos anos 1990, aponta para o diagnóstico neoliberal sobre as questões dos problemas sociais e educacionais. Para o autor, tais problemas:

[...] não são tratados como questões políticas, como resultado – e objeto – de lutas em torno da distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos e de poder, mas como questões técnicas, de eficácia/ineficácia na gerência e administração de recursos humanos e materiais. Assim, a situação desesperadora enfrentada cotidianamente em nossas escolas por professoras/es e estudantes é vista como resultado de uma má gestão e desperdício de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de produtividade e esforço por parte de professoras/es e administradores/as educacionais, como consequência de métodos “atrasados” e ineficientes de ensino e de currículos inadequados e anacrônicos (SILVA, 1994, p.18-9).

Estudos que tratam das soluções apresentadas para “problemas” semelhantes por governos de praticamente todo o mundo, amparados em medidas de orientação neoliberal, foram realizados por Dale (1994, 1995) na Austrália e Nova Zelândia, por Licínio Lima (2005, (2011)³⁷ na Europa, por Apple (2005) nos Estados Unidos e Inglaterra e por Adrião, Peroni *et al* (2010) e Gentili e Silva (1994) no Brasil, entre outros incontáveis estudos.

Neste contexto, Lima (2005) adverte que “os indivíduos e as organizações de todo tipo, à semelhança das empresas, que são apresentadas como arquétipos da organização racional, inovadora e eficiente, passarão a reger-se por princípios gerencialistas, comandados por doutrinas neocientíficas ou neotaylorianas da gestão” (LIMA, 2005, p.81). A educação, por sua vez:

[...] passa a integrar-se numa indústria de serviços, num mercado de fornecedores em competição. Espera-se que, em termos de resultados e de processos de gestão a educação possa, finalmente adaptar-se cabalmente à “economia do conhecimento” e enfrentar com sucesso os requisitos da competitividade internacional. Para esse efeito é necessário que ensine a competir, o que só será possível se, ela mesmo, aprender a competir através da prática da competição (LIMA, 2005, p.81).

O Brasil, alinhado a essa tendência mundial, também adotou o discurso de ineficiência das instituições públicas e desviou o foco dos problemas relacionados com o desempenho do sistema educacional a um problema de gerenciamento e controle das políticas educacionais pelas vias da avaliação. A medida de orientação empresarial, adotada por governos em diferentes partes do mundo, inclusive no Brasil, com a promessa de melhoria da qualidade da educação e dos sistemas públicos de ensino, é a já citada Gerência da Qualidade Total, a partir da década de 1990. De orientação empresarial, a Gerência da Qualidade Total na Educação é considerada,

[...] uma nova estratégia que auxiliará as instituições educacionais a melhorarem a qualidade do seu trabalho, através de um enfoque gerencial nas suas atividades

³⁷ Palestra proferida por Licínio Lima no XXV Seminário Brasileiro; II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação; Jubileu de Ouro da ANPAE (1961-2011), realizado em São Paulo, abril de 2011.

administrativas e pedagógicas. Trata-se de um sistema gerencial que possibilitará a introdução de mudanças substanciais na escola, respeitando as opções e o modelo pedagógico adotado pela mesma. Isto significa que a GQT – Gerência da Qualidade Total não interferirá na criatividade da escola, pelo contrário, será um importante elemento de auxílio no aprimoramento do seu labor pedagógico e em todas as suas atividades (BARBOSA, 1994, *et al.*, p.3).

Para se alcançar a qualidade total, os autores apresentam alguns aspectos, também chamados dimensões da qualidade, denominados qualidade intrínseca, custo, atendimento, moral e segurança, com seus respectivos significados, assim definidos: **qualidade intrínseca** – refere-se às características do processo ou do produto que atendem o cliente, exemplificados por Barbosa como qualidade dos programas de reciclagem de professores; qualidade de uma aula; qualidade de um aluno formado; qualidade de um currículo, etc., **custo** – custo do produto ou serviço, como o custo dos programas de reciclagem para professores, custo de uma aula, etc.; **atendimento** – entrega no prazo certo, no local certo, na quantidade certa, como, por exemplo, o cumprimento do calendário escolar; **moral** – compreendida como as características que indicam o nível médio de satisfação das pessoas do sistema, como moral dos professores, funcionários e especialistas; **segurança** – caracterizada pela segurança que o produto deve ter em relação ao usuário e ao funcionário da organização (Ibidem).

Essas são algumas dimensões da qualidade da educação na perspectiva da GQT. Conhecedores que somos dos vários significados atribuídos à palavra *qualidade*, na perspectiva da GQT, Chiavenato fez um apanhado de concepções de qualidade para alguns autores, resumindo-as e apresentando-as da seguinte forma:

[...] qualidade é o atendimento das exigências do cliente. Para Deming, ‘a qualidade deve ter como objetivo as necessidades do usuário, presentes e futuras’. Para Juran, representa ‘a adequação à finalidade ou ao uso’. Para Crosby, ‘é a conformidade com as exigências’. Feigenbaum diz que ela é ‘o total das características de um produto ou serviço referentes a marketing, engenharia, manufatura e manutenção, pelas quais o produto ou serviço, quando em uso, atenderá às expectativas do cliente’ (CHIAVENATO, 2003, p.581).

Como se percebe, a ideia de qualidade apresentada relaciona-se à atividade administrativa nas organizações de produção capitalista e não propriamente àquelas da área educacional. Há, como na maioria da história da educação, uma transposição de modelos de teorias das organizações empresariais para esta. A tentativa de elaboração de uma teoria de organização específica da área educacional surgiu em diferentes partes do mundo e no Brasil, na década de 1980, com a gestão democrática da educação. Porém, na década seguinte, vimos florescer a GQT, modelo de administração que é apropriado pelos sistemas de ensino, como a

Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, em 1991, e pelo próprio Ministério da Educação, na mesma época, sob a justificativa de melhoria da qualidade na educação. Entre os temas mais debatidos na atualidade, a defesa da qualidade na educação ocupa lugar de destaque.

Desde as declarações dos organismos internacionais até as conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração (FERNANDEZ ENGUITA, 1994, p.95).

Segundo Paro (2007), nem sempre há consenso a respeito de um conceito, do que se entende por qualidade na educação, assim como raramente tal conceito “aparece explicitado de forma rigorosa” (PARO, 2007, p.15). Esse autor argumenta que, “quando se atenta para a importância social da educação e para os enormes contingentes populacionais que as políticas públicas da área envolvem, mostra-se bastante preocupante essa ausência de um conceito inequívoco de qualidade” (Ibidem), visto que:

[...] esta depende dos objetivos que se pretende buscar com a educação, quando estes não estão suficientemente explicitados e justificados pode acontecer de, em acréscimo à não-correspondência entre medidas proclamadas e resultados obtidos, estar-se empenhando na realização dos fins errados ou não inteiramente de acordo com o que se pretende (PARO, 2007, p.15).

O reduzido rigor aplicado ao conceito de qualidade na educação deixa margem para todos falarem da temática, mas com conteúdos bastante diversificados. Muitas vezes, discursos sobre a qualidade são atrelados a resultados, como se pode extrair em artigo de Throsby e Gannicott (2005), “Qualidade da Educação e Eficácia do Ensino Escolar”, publicado no livro *A educação para o século XXI – questões e perspectivas*, organizado por Jacques Delors. No texto, os autores afirmam que, “nos anos de 1970 e 1980, muitos governos perceberam que o rápido aumento das matrículas, ao longo da década de 1960 e início de 1970, talvez tivesse ocorrido ao preço de uma queda da qualidade do ensino” (THROSBY e GANNICOTT, 2005, p.160). As inúmeras justificativas, especialmente de cunho econômico, dadas pelos governos sobre restrições orçamentárias e objetivos educacionais deslocaram o foco do debate da quantidade para a qualidade, como explicam os autores: “em consequência disso, pesquisadores e instâncias decisórias foram deixando aos poucos de enfatizar os aspectos quantitativos e passaram a se preocupar com a qualidade do

ensino e com a insuficiência sobre os resultados deste” (Ibidem). Gannicott e Throsby extraem desse contexto um conceito de qualidade composto de elementos como: a formação e a qualificação dos professores; a disponibilidade e a qualidade dos materiais didáticos, assim como dos materiais escolares; as normas relativas aos edifícios e às instalações escolares; a saúde; o estado nutricional dos alunos e os conhecimentos adquiridos por eles antes de seu ingresso na escola; a natureza e a eficácia da administração e a infraestrutura da educação. Os autores deixam intocadas questões socioeconômicas dos estudantes, por muitos consideradas como importante variante da qualidade educacional, ou seja, o debate não se dá no nível das desigualdades sociais, em torno das quais se dão as lutas de classes. Na perspectiva das desigualdades sociais, da luta de classes, Susin (2009) desenvolve importante estudo sobre a questão da qualidade da educação nas creches conveniadas entre o setor público e o privado em Porto Alegre-RS e acena com uma ideia de qualidade, extraída dos diversos autores que subsidiaram sua tese, afirmando:

[...] para se alcançar a qualidade na educação, a política educacional levada a efeito precisa tomar um conjunto de medidas nas quais se incluem não somente o salário, mas a formação em serviço, o contato com novas visões de educação e as suas metodologias, assessoria permanente, tempo para estudos, para planejamento e para discussão de problemas (SUSIN, 2009, p.283).

O campo aberto deixado pela falta de objetivos educacionais afeta a definição da qualidade a ser alcançada pelo ensino, não só deixando margem para diversas interpretações, como também espaço, em nome da qualidade, para a implementação do pensamento hegemônico na educação, como se pode perceber com a GQT nessa área.

Não se trata de ampliar recursos para a educação, mas justificam-se as mudanças no discurso do pseudo-desperdício de recursos humanos e materiais com a proposta de uma gestão eficiente, fazendo mais com menos. É, por exemplo, o que se nota com a aplicação dos preceitos da GQT na área educacional, pois não se deixa claro que qualidade se defende e quais os meios humanos e materiais para alcançá-la; a impressão que se deixa é a de que cabe à gestão, pautada na racionalidade, conduzir à qualidade proclamada. No entanto, como se trata de medidas hegemônicas na atividade administrativa da organização social capitalista, a área educacional não ficou imune a tais medidas a partir do período apontado.

O aprofundamento do discurso favorável à GQT materializou-se em efetivas mudanças, a partir da década de 1980, auxiliando o conjunto de alternativas das quais o capital lançou mão para sair da crise. Na área educacional, a reforma deu-se com o cumprimento de uma agenda global para a educação, iniciada na década de 1990, como pode

ser percebido em inúmeros documentos internacionais sobre a formação de uma agenda comum em torno de compromissos e metas dos governos em consonância com a tal agenda global. Esses são alguns aspectos do contexto no qual emerge a GQT na educação no Brasil.

Segundo Silva (1994), apesar de toda a retórica da GQT em favor da participação dos “clientes” (a escolha do léxico nunca é inocente) e da definição dos objetivos e métodos educacionais a partir das necessidades e desejos dos “consumidores”, dando uma ilusão de democracia, escolha e participação, a verdade é que a estratégia da *qualidade total* enquadra o processo escolar e educacional numa estrutura de pensamento e concepção que impede que se pense a educação de outra maneira. Sob a aparência de escolha e participação, a GQT “impõe uma visão de educação e gerência educacional que fecha a possibilidade de se pensar de outra forma” (SILVA, 1994, p.21). De fato, “a verdadeira escolha consistiria em poder rejeitar a própria idéia de qualidade total, o que equivaleria a rejeitar toda a noção neoliberal de educação” (Ibidem). Para Silva (1994), é por isso também que é importante compreender que:

[...] quando um discurso desse tipo se torna hegemônico, ele não apenas coloca “novas” questões, introduz novos conceitos e categorias; ele, sobretudo, desloca e reprime outras categorias, obscurece a memória popular, ocupa lugar de categorias que moveram nossas lutas no passado, redefinidas agora como anacrônicas e ultrapassadas. [...] ao redefinir o significado de termos como “direitos”, “cidadania”, “democracia”, o neoliberalismo em geral e o neoliberalismo em educação, em particular, estreitam e restringem o campo do social e do político, obrigando-nos a viver num ambiente habitado por competitividade, individualismo e darwinismo social (SILVA, 1994, p. 21).

Esse ambiente é acentuado em alto grau pela emergência da denominada era da informação e marcado também pelo uso indiscriminado da tecnologia da informação e pelos laços solitários unindo empresas, instituições, sujeitos do mundo todo a redes de computadores. Sua racionalidade científica e tecnológica orienta a administração do centro do sistema por “controle remoto”. É, portanto, sobre a influência da tecnologia da informação nas organizações que trata o texto a seguir.

4.1.5 Aspectos da Era Digital da administração: cibernética, tecnologia da informação e redes

Este item tem por objetivo subsidiar as análises acerca do papel do Sistema Ayrton Senna de Informação (SIASI), considerado pelo IAS como uma ferramenta de gestão da

qualidade da educação. É um sistema que liga os inúmeros parceiros do IAS a uma Rede – Rede Vencer –, ao mesmo tempo em que nele são inseridas todas as informações patrimoniais, financeiras, pedagógicas e administrativas de sistemas de ensino e de escolas públicas, parceiros do IAS.

Amparada em autores como Ashby (1970), Capra (2007), Castells (2002), Chiavenato (2003), Maximiano (2010), Gascó (s/d), Cepik e Canabarro (2010), que ajudam a explicar o movimento no qual se desenvolvem as novas tecnologias da informação, e em autores como Chenais (1996), Harvey (2003), Mészáros (2002), (2004), dentre outros, cujas abordagens auxiliam na análise crítica desse mesmo movimento, desenvolvo uma breve discussão sobre a administração na era digital – tecnologia da informação e redes. Procuo discutir alguns aspectos das bases da tecnologia, amparada na cibernética; a produção e apropriação da tecnologia por pequenos e grandes conglomerados capitalistas; as relações entre tecnologia e produção econômica mundializada e, por fim, as redes de comunicação como parte do processo de desenvolvimento da tecnologia da informação e de computadores, cada vez mais velozes, aperfeiçoados a partir dos anos de 1970 e, no caso da internet e redes, na segunda metade dos anos de 1990. Essa discussão levou em conta a atividade administrativa das organizações empresariais e públicas.

Mais difundida na área empresarial do que na pública, a Tecnologia da Informação só recentemente ganhou espaço e despertou o interesse de estudiosos de áreas como a Administração Pública e o Direito Administrativo e de Políticas Públicas, considerando sua interferência nas ações dos governos (CEPIK e CANABARRO, 2010).

Com esses estudos, “muitos autores passaram a considerar que as novas tecnologias de informação da Era Digital, por si mesmas, estavam modificando radicalmente a natureza e o modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado” (BIMBER, 2003; FOUNTAIN, 2001; HEEKS, 2002; OLIVER; SANDERS, 2004, Apud CEPIK e CANABARRO, 2010, p.11).

As Tecnologias da Informação (TI) produziram duas ondas de inovação na administração do Estado desde meados do século XX: a primeira relacionada ao que se pode chamar de tecnologias analógicas e ao desenvolvimento da computação de grande porte (caracterizada pela transição para os transistores e circuitos integrados, computadores de grande porte, o uso de meio magnético para armazenamento e linguagens de programação lineares e estruturadas), e a segunda relacionada com a revolução digital (associada ao advento da microcomputação, interface gráfica, Internet e linguagens de programação orientadas a objetos e lógicas) (CEPIK e CANABARRO, 2010, p.11).

A tecnologia, sem sombra de dúvida, foi a aliada de primeira hora do desenvolvimento capitalista desde a sua origem; sem ela, os processos de globalização e de reestruturação produtiva seriam hoje impensáveis. Como admite Gascó:

As realizações tecnológicas das últimas décadas são a razão principal da assombrosa nova onda de riqueza e bem-estar nos países mais ricos do mundo. O comércio eletrônico e as aplicações de tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm se convertido em poderosos motores de crescimento econômico e incrementos de produtividade e estão transformando a estrutura do mundo em que vivemos. Entretanto, estes desenvolvimentos não estão se produzindo por igual em todos os setores da sociedade. Enquanto nos âmbitos empresariais são os expertos na utilização das novas ferramentas, a administração pública avança lentamente (GASCÓ, s/d. p.1, tradução minha).

Com a invenção do computador e as descobertas recentes na área da informação, pode-se afirmar que, na atualidade, a tecnologia exerce papel hegemônico na atividade administrativa das organizações. Conforme Chiavenato (2003), “o desenvolvimento tecnológico sempre constituiu a plataforma básica que impulsionou o desenvolvimento das organizações e permitiu a consolidação da globalização” (Ibidem, p.414). No entanto, afirma o autor:

[...] foi a invenção do computador na segunda metade do século XX que permitiu que as organizações passassem a apresentar as atuais características de automatização e automação de suas atividades. [...] O computador ofereceu às grandes organizações a possibilidade de lidar com grandes números e com grandes e diferentes negócios simultaneamente a um custo mais baixo e com maior rapidez e absoluta confiabilidade (CHIAVENATO, 2003, p. 414).

Na origem da Informática, da Tecnologia da Informação (TI), do computador, encontra-se a cibernética, e sua contribuição para o desenvolvimento dessas áreas teve importância crucial. Elaborada entre 1943 e 1947 pelo filósofo Norbert Wiener, membro de um grupo de matemáticos, neurocientistas e engenheiros, a cibernética é uma ciência que resulta da tentativa de desenvolver máquinas autogerenciáveis e autorreguladoras – em uma palavra, “a ciência do controle no animal e na máquina” (ASHBY, 1970, p. 1). De caráter interdisciplinar, a cibernética tem a ambição de proporcionar sistemas de organização, de informação e de controle com vistas a auxiliar as demais ciências, preenchendo as consideradas áreas brancas³⁸ entre elas. A ideia, portanto, é juntar, e não separar.

O autor de “*cybernetics* levou os conceitos cibernéticos de retroação e informação muito além dos campos da tecnologia e generalizou-os nos domínios biológico e social”

³⁸ Áreas fronteiriças entre as ciências, ou seja, áreas que demarcam os limites de cada disciplina do conhecimento humano – áreas brancas (CHIAVENATO, 2003).

(VON BERTALANFFY, 2009, p.36). Von Bertalanffy define cibernética como “uma teoria dos sistemas de controle baseada na comunicação (transferência de informação) entre o sistema e o meio e dentro do sistema e do controle (retroação) da função dos sistemas com respeito ao ambiente” (Ibidem). O centro das preocupações do grupo ao qual pertencia Wiener era um “diferente nível de descrição, concentrando-se em padrões de comunicação, e especialmente em laços fechados e em redes”, afirma Capra (2007, p.56). Suas investigações os levaram às “concepções de realimentação e auto-regulação e, mais tarde, à de auto-organização” (CAPRA, 2007, p.56).

Os padrões de organização adquiriram importância fundamental, tornando-se o “ponto focal explícito da cibernética”. As “novas noções de mensagem, de controle e de realimentação referiram-se a padrões de organização”, conforme reconheceu Wiener, “e têm importância fundamental para uma plena descrição científica da vida” (CAPRA, 2007, p.56).

Nas origens do movimento da cibernética, durante a Segunda Guerra Mundial, encontra-se um grupo interdisciplinar, como expresso anteriormente, organizado em torno de uma rede informal para investigar interesses científicos comuns. Capra (2007) assegura que o trabalho desse grupo estava “estritamente ligado com a pesquisa militar que lidava com os problemas de rastreamento e de abate de aviões de guerra e era financiada pelos militares, como também o foi a maior parte das pesquisas subsequentes em cibernética” (Ibidem).

Segundo Capra, os trabalhos iniciais dos ciberneticistas³⁹, embora em abordagem bastante mecanicista, concentraram-se em “padrões comuns aos animais e às máquinas, envolvendo muitas idéias novas, que exerceram enorme influência nas concepções sistêmicas subsequentes dos fenômenos mentais” (Ibidem, p.57).

O criador da cibernética reconheceu que as novas noções de mensagem, de controle e de realimentação referiam-se a padrões de organização. A atenção voltada para os padrões de organização, implícita na biologia orgânica e na psicologia da Gestalt, tornou-se o ponto focal explícito da cibernética.

Bertalanffy afirma que a cibernética é “baseada no princípio da retroação ou dos encadeamentos causais circulares, fornecendo mecanismos para a procura de uma meta e o comportamento autocontrolador” (VON BERTALANFFY, 2009, p.126). O enfoque cibernético “conserva o modelo mecânico cartesiano do organismo, a causalidade unidirecional e os sistemas abertos” (Ibidem). Os conceitos desenvolvidos pela cibernética, como afirma Chiavenato (2003), são hoje amplamente utilizados na administração, dentre

³⁹ “Como eles chamariam a si mesmos vários anos mais tarde” (CAPRA, 2007, p.57).

eles, as noções de sistema, retroação, homeostasia, comunicação, autocontrole, etc. Alguns conceitos da cibernética foram desenvolvidos no item “Aspectos da abordagem sistêmica das organizações”.

Desde a criação da teoria da cibernética, em meados do século XX, a tecnologia da informação passou por profundas e significativas alterações, especialmente a partir da década de 1970. Estudos sobre o processo de evolução das novas tecnologias, como o realizado por Castells, apontam que, a partir dessa década, “uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado” (CASTELLS, 2002, p.39).

Das profundas alterações ocorridas a partir dessa época, pode-se considerar que a revolução tecnológica determinou, dentre outras, uma das maiores transformações nas formas de organizar a produção e a distribuição de bens materiais e culturais na sociedade atual, jamais vista antes, e de modificar a atividade administrativa nas organizações privada e pública. De acordo com Chesnais (1996), “as transformações advindas, desde fins da década dos anos 1970, nas relações entre a ciência, a tecnologia e a atividade industrial fizeram da tecnologia um fator de competitividade”, muitas vezes determinante, “cujas características afetam praticamente todo o sistema industrial – entendido em sentido amplo, e, portanto abrangendo parte dos serviços” (CHESNAIS, 1996, p.142), com ênfase nos aspectos nunca antes visto, como:

[...] interpenetração entre tecnologia industrial, de finalidade competitiva, e a pesquisa de base “pura”, sem falar na “pesquisa fundamental orientada”, que tem papel cada vez mais importante. O exemplo mais claro é, evidentemente, o da biotecnologia, onde as “ciências da vida” estão em ligação quase direta com os processos industriais. Paralelamente, todas as tecnologias críticas contemporâneas caracterizam-se por sua alta capacidade de difusão intersetorial. Elas oferecem oportunidade de renovar a concepção de muitos produtos e de inventar novos. Mais importante ainda: exigem a transformação dos processos dominantes de fabricação, bem como das técnicas de gestão, em todo o sistema industrial (CHESNAIS, 1996, p.142).

Na obra *A Mundialização do Capital*, Chesnais aponta as alianças e acordos entre empresas para o aperfeiçoamento acelerado de tecnologias, bem como para sua apropriação e proteção. Mostra a forma como os conglomerados que se formaram com essa finalidade vêm atraindo seus governos para, muitas vezes, investir recursos públicos no financiamento de Pesquisa e Desenvolvimento, especialmente aqueles realizados por países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelos Estados Unidos (EUA), pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) e pelo Japão, sendo que até mesmo países com

menor poder econômico também têm financiado pesquisas nessa área. Em uma palavra, a tecnologia transformou-se na mercadoria mais lucrativa para os grandes conglomerados econômicos, tanto para utilização na produção interna de suas empresas, quanto na detenção de patentes e *royalties* sobre o conhecimento produzido na área. Segundo Harvey:

O capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico. Isso decorre em parte das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais a inovações em sua busca do lucro. Mas a mudança organizacional e tecnológica também tem papel-chave na modificação da dinâmica da luta de classes, movida por ambos os lados, no domínio dos mercados de trabalho e do controle do trabalho. Além disso, se o controle do trabalho é essencial para a produção de lucros e se torna uma questão mais ampla do ponto de vista do modo de regulamentação, a inovação organizacional e tecnológica no sistema regulatório (como o aparelho do Estado, os sistemas políticos de incorporação e representação etc.) se torna crucial para a perpetuação do capitalismo. Deriva em parte dessa necessidade a ideologia de que o “progresso” é tanto inevitável como bom (HARVEY, 2003, p.169).

Mesmo frente ao contexto descrito acima, o discurso ideológico propaga a associação entre o avanço da ciência e tecnologia à resolução de problemas em praticamente todos os âmbitos da vida social, como afirma Harvey sobre a ideologia do progresso. Mészáros assegura: “argumentar que ‘ciência e tecnologia podem solucionar todos os nossos problemas a longo prazo’ é muito pior que acreditar em bruxas, já que tendenciosamente omite o devastador enraizamento social da ciência e da tecnologia atuais” (MÈSZÁROS, 2002, p.989). Para o autor, também nesse sentido:

[...] a questão central não se restringe a saber *se* empregamos *ou não* a ciência e a tecnologia com a finalidade de resolver nossos problemas – posto que é obvio que devemos fazê-lo –, mas se seremos *capazes* ou não de *redirecioná-las radicalmente*, uma vez que hoje ambas estão estreitamente determinadas e circunscritas pela necessidade da perpetuação do processo de maximização dos lucros (MÈSZÁROS, 2002, p.989).

Castells (2002), mesmo sem fazer muita referência à luta de classes na discussão sobre as relações entre o avanço tecnológico e o capital, também reconhece que as principais mudanças ocorridas no próprio capitalismo estão relacionadas ao processo de maior flexibilização de gerenciamento; à descentralização das empresas e sua organização em redes, tanto internamente quanto em suas relações com outras empresas; assim como ao considerável fortalecimento do papel do capital por meio da intervenção estatal. Inclui-se nessas mudanças, segundo esse autor:

[...] um novo sistema de comunicação que fala cada vez mais uma língua universal digital que tanto está promovendo a integração global da produção e distribuição de

palavras, sons e imagens de nossa cultura como personalizando-os ao gosto das identidades e humores dos indivíduos. As redes interativas de computadores estão crescendo exponencialmente, criando novas formas e canais de comunicação, moldando a vida e, ao mesmo tempo, sendo moldadas por ela (CASTELLS, 2002, p.40).

O autor afirma que o processo acelerado de difusão das novas tecnologias da informação se deu, praticamente, na década de 1970. Não aponta a coincidência do movimento que levou a esse avanço com uma das alternativas do capital para superar a própria crise, mas sim com um movimento paralelo, que tem sua origem em trabalhos desenvolvidos, por exemplo, por cientistas da computação na Universidade da Califórnia e, especialmente, pelo Pentágono, nos Estados Unidos, Pós-Segunda Guerra Mundial. No entanto, assinala que a apropriação comercial das descobertas tecnológicas é restrita a pequenos grupos, que as manipulam com finalidade lucrativa, e que elas foram essenciais para a implementação de um importante processo de reestruturação produtiva do sistema capitalista a partir dos anos 1980 e, ao mesmo tempo, para a exclusão absoluta de milhares de pessoas, países e regiões do mundo do acesso aos produtos decorrentes dos avanços da tecnologia da informação.

Segundo Castells, com a constituição, principalmente nos Estados Unidos, de um novo paradigma tecnológico, organizado com base na tecnologia da informação, “foi um segmento específico da sociedade norte-americana, em interação com a economia global e a geopolítica mundial, que concretizou um novo estilo de produção, comunicação, gerenciamento e vida” (CASTELLS, 1996, p.42). Porém:

[...] logo que se propagaram e foram apropriadas por diferentes países, várias culturas, organizações diversas e diferentes objetivos, as novas tecnologias da informação explodiram em todos os tipos de aplicações e usos que, por sua vez, produziram inovação tecnológica, acelerando a velocidade e ampliando o escopo das transformações tecnológicas, bem como diversificando suas fontes (Ibidem, p.44).

O exemplo emblemático dessas afirmações é amparado, principalmente, na consolidação do uso da Internet em redes de computadores a partir da segunda metade da década de 1990.

A ideia de redes apresentada aqui é aquela originada pelo avanço tecnológico, especialmente ligado às descobertas que levaram à produção de computadores, cada vez mais velozes, com banco de dados capazes de armazenar uma quantidade quase ilimitada de informações, e à massificação do uso da internet no mundo todo. Tal condição levou Castells (1999) a nomear essa nova dinâmica de comunicação universal de “aldeia global”.

Segundo Castells, “uma das características principais da sociedade informacional é a lógica de sua estrutura básica em redes, o que explica o uso do conceito de ‘sociedade em redes’” (CASTELLS, 1999, p.65). De fato, as redes ganharam popularidade e notoriedade como um importante princípio dos sistemas de comunicação via internet. Pode-se afirmar que a palavra *rede* ganhou popularidade e é uma das vias de comunicação mais utilizadas na atualidade, tanto por complexos ou conglomerados industriais, que a utilizam, assim como a alta tecnologia, na produção e na distribuição de mercadorias, possibilitando a racionalização e a flexibilidade na produção, quanto em programas de gestão educacional que se apresentam como inovadores, como, por exemplo, o SIASI, considerado pelo IAS como “uma ferramenta de gestão da qualidade da educação”, analisado no próximo capítulo. De fato, como mostram os autores com visão mais crítica sobre o uso da tecnologia da informação, na atualidade, ela tem gerado mais concentração e acumulação de capital do que aliviado a população mais pobre de países periféricos da miséria e submissão às quais estão submetidos.

Parte do conjunto dessas teorias da organização, acima tratadas, emprestadas da área empresarial para a organização de sistemas educacionais públicos e das instituições estatais, foi alvo de severas críticas a partir da década de 1980 por ser considerada inadequada para as organizações educacionais. Uma virada significativa na perspectiva de compreender o fenômeno educativo em suas interações com o meio político, econômico, cultural, social, etc., assim como o reconhecimento da necessidade do controle do poder público pela sociedade, pelas vias da participação na tomada de decisões e da autonomia da escola, modificou significativamente o debate em torno da política e da gestão educacional a partir dessa época. Estavam em foco a democratização das relações de poder e o controle das ações do Estado pela “sociedade civil” organizada. O texto a seguir discute alguns aspectos relativos a essa temática.

5. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Inúmeros trabalhos elaborados a partir da década de 1980 discutem a gestão democrática da educação e escolar na íntegra ou em alguns de seus aspectos; dentre eles, destaco os de Mendonça (2000), Paro (1996; 2007; 2008), Gohn (2001), Peroni (2003), Werle (2003), Adrião (2006). Por isso, não pretendo traçar aqui toda a trajetória “da categoria político-administrativa conhecida por ‘gestão democrática’” (AFONSO, 2010, p.16), mas apresentar alguns de seus conceitos fundamentais, que, por sua vez, fornecem elementos para análise de conceitos como participação, autonomias administrativa, pedagógica e financeira e critérios para provimento do cargo de diretor, dentre outros que foram difundidos nos materiais de gestão educacional e escolar do IAS e que auxiliam no cumprimento de um dos objetivos desta tese já expresso anteriormente.

A origem etimológica do termo *gestão*, como lembra Cury, vem de *gestio*, que, por sua vez, vem de *gerere* – trazer em si, produzir –, chamando a atenção para o significado mais abrangente da *gestão*: não somente o ato de administrar um bem fora de si (alheio), mas trazer em si, porque nele está contido. “E o conteúdo deste bem é a própria capacidade de participar, sinal maior da democracia. Só que aqui é a gestão de um serviço público, o que (re)duplica o seu caráter público (re/pública)” (CURY, 2007, p. 201). À ideia do caráter público da gestão, acresce-se o adjetivo *democrática*. A gestão democrática não ocorre no vazio; sua origem e intencionalidade são marcadas por:

[...] um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos. Nesse contexto, os eixos principais dos movimentos sociais estavam vinculados à democracia, à gestão democrática do Estado, participação da comunidade, enfim, parte do movimento de luta por uma sociedade mais justa e igualitária e por direitos sociais (PERONI, 2008, p. 157).

No campo da educação, o resultado das lutas deu-se pela democratização da sociedade e, especialmente, dos processos educativos dos sistemas de ensino e da escola, bem como pelo combate ao tecnicismo pedagógico, ao clientelismo político na indicação para o provimento do cargo de diretor e ao caráter técnico e burocrático da administração da educação. O conceito de gestão democrática da educação surge no contexto das lutas pela

democratização do Estado e da sociedade latino-americana, em especial, a brasileira, após décadas de autoritarismo imposto pela Ditadura Militar no continente.

A década de 1980 foi considerada “a década perdida”, do ponto de vista econômico, de acumulação de capital, frente à acentuação da crise do sistema capitalista mundial (GOHN, 2001). Do ponto de vista social, o período foi rico em mobilizações contestatórias e propositivas da sociedade civil na luta pela democratização das relações de poder, em especial, na sociedade brasileira, com destaque para a renovação do papel do Estado, marcado por períodos alternados de relações autoritárias, ditatoriais, tanto na área política e econômica quanto na esfera social e cultural, especialmente na educação. Segundo Rodrigues, a vontade de mudanças:

[...] se expressa no crescimento da consciência de amplos segmentos sociais, na necessidade de se reordenar o processo de participação e de definição de políticas públicas, bem como no estabelecimento de estratégias e de prioridades para essas políticas (RODRIGUES, 1997, p.34).

A renovação do papel do Estado pressupõe não apenas “determinar, de cima para baixo, de modo centralizado e autoritário, a definição do desejo e das necessidades da totalidade da sociedade” (Ibidem), mas, pelo contrário, “assumir que o papel fundamental do Estado é o de coordenar, o de atender e o de procurar alternativas para solução dos problemas básicos da sociedade brasileira” (RODRIGUES, 1997, p.34). Na esteira de reivindicações dos movimentos populares em defesa da escola pública e de dilemas daí decorrentes para a relação entre o público e o privado, como esferas distintas, Saviani aponta que, “na raiz do dilema estava a tutela exercida pelo Estado sobre a educação” (SAVIANI, 2005, p.173). A fronteira entre público e privado, na época, era bem mais delimitada do que a partir da década de 1990, período de profundas transformações no papel do Estado, quando se torna mais tênue a relação entre Estado e o Terceiro Setor, entre o público e o público não-estatal.

Tal dilema não foi solucionado; pelo contrário, a agudez com que se apresenta frente à reforma e reestruturação do Estado em décadas posteriores inquieta todos que defendem uma educação pública com padrão de qualidade claramente definido, de responsabilidade do Estado. Consultando o texto “O Público e o Privado na História da Educação Brasileira”, de Saviani (2005), encontrei a retomada das discussões realizadas na década de 1980 acerca da defesa da escola pública; o autor propôs como solução ao dilema a rejeição da tutela do Estado em matéria de educação.

Dentre as estratégias propostas pelo autor para cumprir com o objetivo de retirar a educação da tutela do Estado, uma particularmente nos interessa, qual seja: “longe de

defender a sujeição da educação à tutela do Estado, trata-se, ao contrário, de libertá-la da referida tutela” (Ibidem). Sobre esse ponto, Saviani pondera que “essa posição não devia ser confundida com a liberação do Estado dos encargos educacionais, sobreonerando a população”. Pelo contrário:

[...] trata-se pois, de inverter esta tendência, exigindo que o Estado assuma plenamente os encargos que garantam as melhores condições possíveis de funcionamento da rede de escolas públicas. E isto será viável na medida em que as organizações populares exerçam severo controle sobre a educação em geral e, principalmente, sobre a educação ministrada nas escolas mantidas pelo Estado (SAVIANI, 2005, p.174).

Com a proposta de as organizações populares exercerem o controle sobre a educação mantida pelo Estado, vislumbraram-se proposições, por exemplo, na área de gestão democrática da educação e escolar, no Brasil, como apontado no início deste texto. Na atualidade, considero relevante retomar o debate trazido por Saviani na referida década, a fim de não confundirmos o papel do Estado no tocante à manutenção da educação pública, com controle social, com a atuação hoje de entidades do Terceiro Setor Mercantil na referida esfera.

A atuação das esferas pública e privada na área social e educacional hoje é alvo de intensos debates, assim como o foi a crítica aos modelos de Administração Educacional vigentes até a década de 1980; dentre essas críticas, encontram-se as formuladas por Victor Henrique Paro e Maria de Fátima Costa Félix, comentadas a seguir.

Nessa época, Paro (2003) lança a obra clássica *Administração Escolar: Introdução Crítica*, na qual analisa os problemas inerentes à Administração Escolar, afirmando que ela tendia a movimentar-se em duas posições antagônicas:

[...] de um lado, a defesa dos procedimentos administrativos na escola sob a forma de adesão ao emprego, aí, dos princípios e métodos desenvolvidos e adotados na empresa capitalista; de outro, a negação da necessidade e conveniência da própria administração na situação escolar (PARO, 2003, p.11).

Para o autor, a primeira concepção é mais largamente difundida e, por sua vez, se “fundamenta na pretensa universalidade dos princípios da Administração adotados pela empresa capitalista, os quais são tidos como princípios administrativos das organizações de modo geral” (Ibidem). Sendo a escola uma organização social, e diante da necessidade de se promover a sua eficiência e produtividade, “não há razão para que esta [a escola], entendida também como organização, não possa pautar-se, na consecução de seus objetivos, por

procedimentos administrativos análogos àqueles que tanto êxito alcançam na situação empresarial” (PARO, 2003, p.11-12).

A outra concepção “opõe-se de forma radical a essa concepção empresarial, colocando-se contra todo tipo de administração ou tentativa de organização burocrática da escola” (Ibidem):

Ela procura constituir-se, mais precisamente, numa reação ao caráter autoritário das relações que dominam no interior da escola, como de resto a qualquer tipo de organização em nossa sociedade. A escola, assim, só será uma organização humana e democrática na medida em que a fonte desse autoritarismo, que ela identifica como sendo a administração (ou a burocracia, que é o termo que os adeptos dessa visão preferem utilizar), for substituída pelo espontaneísmo e pela ausência de todo tipo de autoridade ou hierarquia nas relações vigentes na escola (PARO, 2003, p.12).

Paro assinala que as duas concepções, mesmo com posições opostas sobre o mesmo problema, incorrem no mesmo erro: “o de não considerarem os determinantes sociais e econômicos da Administração Escolar” (ibidem). O autor explica que nenhuma delas se identifica com uma Administração Escolar voltada para a transformação da realidade. “Convencido da insuficiência dessas duas concepções para dar conta objetivamente do problema da Administração Escolar no Brasil”, é que propõe a empreender os estudos, “tendo como propósito fundamental examinar as condições de possibilidade de uma Administração Escolar voltada para a transformação social” (Ibidem).

Negando a pretensa neutralidade da instituição escolar, vista pelas duas concepções abordadas, o autor analisa as condições nas quais considera relevante se dar a administração escolar:

A atividade administrativa não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender a necessidades e interesses de pessoas e grupos. Da mesma forma, a educação escolar não se faz separada dos interesses e forças sociais presentes numa determinada situação histórica. A administração escolar está, assim, organicamente ligada à totalidade social, onde ela se realiza e exerce sua ação e onde, ao mesmo tempo, encontra as fontes de seus condicionantes. Para um tratamento objetivo da atividade administrativa escolar é preciso, portanto, que a análise dos elementos mais especificamente relacionados à administração e à escola seja feita em íntima relação com o exame da maneira como está a sociedade organizada e das forças econômicas, políticas e sociais aí presentes (PARO, 2003, p.13).

Nesses termos, a ideia da gestão democrática da educação e escolar não é determinada pelos condicionantes estruturais e conjunturais da sociedade na saída da Ditadura, mas é parte constituinte do movimento popular daquele momento histórico. A

gestão democrática é compreendida, portanto, como “uma ‘deslocação do poder’ não por iniciativa da administração central, mas por imposição das bases que se apropriam de poderes de decisão, desenvolvendo processos de democracia directa” (DELGADO e MARTINS, 2002, p. 14).

Acompanhando o movimento da sociedade civil organizada na luta pela democratização da sociedade e da educação e pela reinvenção de uma gestão específica da área que não tenha como parâmetros a Administração de Empresa, no mesmo período, Félix (1989) lançou a obra *Administração Escolar: Um problema educativo ou empresarial?*, onde procura explicitar a relação existente entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa em dois níveis: da teoria e da prática da administração.

O ponto de partida para a discussão no nível teórico foi a forma de organização burocrática moderna como resultado da instauração do modo de produção capitalista e o ponto de chegada é a identificação da homologia entre o modelo de organização proposto pela Administração de Empresa e pela Administração Escolar, resultante da determinação da estrutura econômica sobre a superestrutura jurídico-política e cultural na sociedade capitalista (FÉLIX, 1989, p.189).

Do ponto de vista da prática, a autora teve como foco de análise o Estado capitalista brasileiro da década de 1970, em suas formas liberal e intervencionista, e o modo pelo qual se dá, na formação social capitalista, a articulação entre o Estado e a estrutura econômica e entre o Estado e as classes sociais. “O ponto de chegada é a constatação da extensão do processo de burocratização do sistema escolar resultante da ampliação das funções econômicas do Estado intervencionista” (Ibidem). A autora constata que:

[...] a principal função da administração escolar no processo de desenvolvimento do capitalismo é, ao tornar o sistema escolar, cada vez mais, uma organização burocrática, permitir ao Estado um controle maior sobre a educação, para adequá-la ao projeto econômico, descaracterizando-a como atividade humana específica e submetendo-a a uma avaliação, cujo critério é a produtividade, no sentido que lhe atribui a sociedade capitalista (FÉLIX, 1989, p.192).

A autora finaliza suas conclusões apontando para o antagonismo que perpassa a organização escolar estruturada na sociedade capitalista, que, em última instância, é para manter as relações sociais de produção e que, entretanto, mesmo com o controle do Estado sobre ela, “constitui-se em muitos momentos como uma força antagônica, [...] porque de fato, ela possui uma especificidade a despeito da sua inserção na sociedade de classes” (Ibidem). Logo, “a escola não é apenas a agência ‘reprodutora’ das relações sociais, mas o espaço em

que se reproduz o movimento contraditório da sociedade que gera os elementos da sua própria transformação” (Ibidem, p.193).

A constatação da burocratização do sistema como o “congelamento” das contradições sociais no âmbito da educação e da cultura torna as “contradições tão mais visíveis no interior da escola, que se torna necessária à manutenção da estrutura capitalista a criação de mecanismos de neutralização” (Ibidem, p.193).

A autora ainda assinala a utilização da Administração Escolar no processo de organização da escola como um momento de hegemonia, nos termos de Gramsci. Desse modo, a estruturação da escola, no plano mais geral da organização da cultura, é uma dimensão da luta pela hegemonia. Nessa luta, cabe aos educadores, de um modo geral, e aos administradores escolares, de modo específico, o processo de transformação da escola e da sociedade, como foi a intensa luta dessa categoria social por gestão democrática da educação nos anos de 1980.

A gestão democrática é uma categoria político-administrativa. Sua composição conceitual constitui-se de importantes fundamentos, como a participação e a autonomia, e mecanismos, como eleição de diretores, conselhos escolares e repasse de recursos financeiros para as escolas. Esse conjunto de iniciativas é considerado fundamental para a democratização das estruturas de poder no sistema de ensino e na escola.

A gestão democrática do ensino público, considerada uma conquista social, constitui importante princípio da educação pública no Brasil, incorporado pela Constituição Federal de 1988 e reproduzido nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais (CURY, 2007). Igualmente, o princípio da gestão democrática é consagrado no artigo 3, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN, Nº 9 394/96. O Artigo 14 da referida Lei explicita o seguinte: “os sistemas de ensino definirão normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades conforme os seguintes princípios”:

I – Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes.

Na mesma direção, aponta o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. O PNE estabelece metas e objetivos para orientar as políticas públicas de educação, previstas para dez anos, ou seja, até 2011. Dentre os objetivos traçados, um em especial nos interessa:

Democratização da gestão do ensino público, salientando a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, bem como a descentralização da gestão educacional, com fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação (DIDONET, 2000, p.182).

Como se vê, a participação e a autonomia são indispensáveis à realização da gestão na perspectiva democrática. Por mais que os dois conceitos estejam intrinsecamente ligados, cada um tem sua especificidade e demanda tratamento especial. Com relação à autonomia, Mendonça (2000) aborda o tema sob dois pontos de vista: pessoal e institucional. “Do ponto de vista pessoal, a autonomia é considerada liberdade ou independência moral e intelectual”. Já “do ponto de vista institucional, a autonomia é a faculdade de se governar por si mesmo, em oposição à heteronomia, situação em que a lei a que se submete a organização é recebida de um elemento que lhe é exterior”(MENDONÇA, 2000, p.359-60).

Conforme Martins (2002), “o conceito de autonomia é construído historicamente pelas diferentes características culturais, econômicas e políticas que configuram as sociedades ao longo de sua trajetória” (MARTINS, 2002, p.11). O conceito, nessa perspectiva, foi tratado pela autora, portanto, não cabe reconstituí-lo aqui. Ela afirma que:

[...] o termo aparece na literatura acadêmica, em alguns casos vinculado à idéia de participação social, e, em outros, à idéia de ampliação da participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder. A idéia de participação política e social é discutida, via de regra, no âmbito da teoria política, tendo sido largamente assimilada pelas teorias de administração de empresas e de escolas (MARTINS, 2002, p.12).

A origem da palavra *autonomia* encontra-se na Grécia; a palavra pode ser compreendida como *autogoverno*, *governar-se a si próprio*. A extensão do tema à educação e à escola traz em si a idéia de que uma escola autônoma é aquela que governa a si própria. No âmbito da educação e escolar:

[...] o debate atual da autonomia escolar enraíza-se no processo dialógico de ensinar dos primórdios da filosofia grega, que preconizava a capacidade do educando de buscar a resposta do que pergunta, exercitando, portanto, sua formação autônoma. Ao longo dos séculos, a idéia de uma educação antiautoritária vai, gradativamente, construindo a noção de autonomia dos alunos e da escola, muitas vezes compreendida como autogoverno, autodeterminação, autoformação, e constituindo uma forte tendência na área (GADOTTI, 2008, p.12 - 13; 37).

Experiências nesse sentido foram realizadas em diferentes partes do mundo, sendo orientadas pela democracia liberal ou socialista, cada uma a seu modo e com finalidades bem

delimitadas. As inovações provocadas pela escola nova e o ativismo pedagógico influenciaram trabalhos como o de Vyneken, que, com um modelo educativo antiburguês e libertário, exerceu grande influência sobre a juventude alemã, valorizando a livre iniciativa dos jovens, que deveriam organizar-se de maneira autônoma; Célestin Freinet, na França, com a educação pelo trabalho, baseou seu método na cooperação, centralizando-se no uso da tipografia na escola; Makarenko e Pistrak, na Rússia pós-revolucionária, desenvolveram uma pedagogia de base dialética, caracterizada pelo princípio do “trabalho coletivo” e do “trabalho produtivo”, com base na auto-organização dos estudantes (CAMBI, 1999). No Brasil, o exemplo mais emblemático de autonomia relativa na escola pública é aquele desenvolvido em uma escola organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na Escola Josué de Castro, localizada no município de Veranópolis-RS. Sua pedagogia fundamenta-se nos princípios teóricos da educação soviética, da pedagogia freireana e da pedagogia do “Movimento”. Ao contrário dos modelos de educação socialista, que visam mais ao desenvolvimento do educando para a mudança social, Gadotti adverte que “o movimento da Escola Nova, que introduziu os métodos ativos e livres na educação, enfatizou mais a autonomia como fator de desenvolvimento pessoal do que como fator de mudança social” (GADOTTI, 2008, p.16).

No âmbito da escola pública, pode-se considerar autônoma a instituição “capaz de fixar normas de sua conduta no âmbito de sua natureza específica. Portanto, a escola estatal autônoma será aquela capaz de fixar as regras de seu próprio existir e agir, levando em conta seus limites e suas potencialidades” (SILVA, 1996, p.14). Gadotti também aponta os limites da autonomia da escola pública, afirmando que “não existe uma autonomia absoluta. Ela sempre está condicionada pelas circunstâncias, portanto, a autonomia será sempre relativa e determinada historicamente” (GADOTTI, 2008). Nesse sentido, Mendonça adverte que:

[...] a ideia de autonomia, entendida como faculdade de governar-se por si mesmo, de autodeterminar-se, quando aplicada à escola guarda os condicionantes que circunscrevem o seu uso aos limites impostos pela organização dos sistemas de ensino nos quais ela está incluída e até mesmo pela organização política da sociedade que lhe determina finalidades e objetivos a serem alcançados (MENDONÇA, 2000, p.362).

Os condicionantes sócio-históricos, políticos, econômicos e culturais têm delimitado a autonomia da escola. A autonomia relativa da escola pública não deve impedir que ela demarque sua identidade mediante a construção de seu Projeto Político-Pedagógico (PPP). Este, por sua vez, expressará princípios filosóficos e diretrizes políticas da educação em

consonância com os anseios dos usuários da escola pública. Com o PPP, propõe-se que a escola deixe de ser tão somente executora de políticas, projetos e programas descentralizados de órgãos superiores do sistema da educação nacional, assim como da iniciativa privada, como o caso dos Programas do IAS, passando a assumir a implantação e avaliação de sua proposta de trabalho.

Na perspectiva da gestão democrática, a autonomia materializa-se nos espaços de decisão e de participação coletiva na escola. Petter e Marques (2008) resumem as condições necessárias para a construção e solidificação da autonomia na escola, sendo elas: necessidade de estabelecer convivência democrática em que se respeite o pensamento do outro; respeito às diferenças; formação de um homem crítico com capacidade de diálogo; reordenamento das relações no interior da escola e capacidade de auto-organização em face das necessidades educacionais dos usuários da escola pública; maior compromisso dos docentes com o ideal democrático de educação; professores capazes de elaborar seus próprios projetos de ensino, não dependendo exclusivamente de orientações das esferas superiores de administração da educação, tampouco da esfera privada. Segundo as autoras:

[...] quanto maior for a autonomia conquistada pela escola, maior deverá ser o compromisso e o engajamento nas tomadas de decisão e nas ações por parte dos sujeitos que fazem a escola e nela participam. E é com a participação que a autonomia se constrói e internaliza (PETTER e MARQUES, 2008, p.46).

A participação e a autonomia são, portanto, elementos fundamentais para o exercício da democracia. A democracia se dá essencialmente na prática, “só se efetiva por ato e relações que se dão no nível da realidade concreta” (PARO, 2008, p.18), com a participação efetiva da comunidade escolar e dos potenciais usuários da escola pública “no sentido de partilha do poder por parte daqueles que se supõe serem os mais diretamente interessados na qualidade do ensino” (Ibidem, p.17). Conforme Paro, “a participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação” (ibidem, p.17-8).

Os obstáculos e condicionantes à construção democrática, tanto no nível da sociedade civil, das instituições, quanto do próprio aparelho de Estado, são atualmente impostos pelas transformações materializadas em decorrência da crise estrutural do capital a partir da década de 1970, bem como pelos condicionantes internos a cada sociedade, em

especial a brasileira, pela história clientelista e patrimonialista nas origens da formação do Estado brasileiro.

Para Pateman, a existência de instituições representativas no nível nacional não basta para a democracia porque:

[...] o máximo de participação de todas as pessoas, a “socialização ou treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992, p.60-61).

Concordo que a democracia se faz na participação e que esta, por sua vez, tem caráter educativo. Às outras esferas de participação às quais a autora se refere, acrescento instâncias como Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres, outros órgãos institucionalizados, bem como assembléias consultivas e deliberativas, com formas diretas de participação em tomadas de decisões no âmbito das instituições educacionais. A democratização de tais instituições compôs a pauta de discussões e reivindicações, conforme já salientado no início deste texto. Na década de 1980, “as políticas educacionais tinham como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão” (PERONI, 2003, p.73).

A gestão pautada na democracia participativa é compreendida não somente pela participação de pais, alunos, professores e comunidade local na eleição de dirigentes escolares e membros para composição de órgãos representativos, como os Conselhos Escolares, mas amplia-se a todos os processos decisórios, como os realizados em assembléias, especialmente aqueles voltados para a definição de objetivos da educação e as finalidades da instituição educativa.

Nesses termos, a escola é por excelência *locus* de dupla função educativa: por um lado, a participação na gestão e em outras atividades da escola, por exemplo, tem caráter educativo, aprende-se participando; por outro, a escola é o lugar por excelência onde se espera o cumprimento da função de formação individual e social, sendo esta última a “educação para a democracia” (PARO, 2007, p. 16-17).

A gestão democrática constitui importante princípio da educação, mas a escola situa-se na sociedade capitalista, e, de acordo com Wood (2003), a relação democracia e capitalismo são antitéticos, ou seja, o capitalismo é incompatível com a democracia, se “por

‘democracia’ entendemos tal como indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo” (WOOD, 2003, p.382). A incompatibilidade se dá, segundo a autora:

[...] também, e principalmente, porque a existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às ‘leis’ do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irredutível (WOOD, 2003, p. 382).

De posse da compreensão de democracia nessas perspectivas, questiono: quais as condições de possibilidades para a materialização da gestão democrática da educação e escolar no seio de uma sociedade capitalista? Paro (2008) ajuda a esclarecer a questão ao tratar da administração da escola pública frente à especificidade da educação. Para ele,

[...] administrar uma escola pública não se reduz à aplicação de uns tantos métodos e técnicas, importados, muitas vezes, de empresas que nada têm a ver com objetivos educacionais. A administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo (PARO, 2008, p.7).

Nos termos de Paro, e considerando os condicionantes histórico-sociais, especialmente dos trabalhadores cujos filhos frequentam escola pública, acredito na potencialidade da gestão democrática como fundamental na aprendizagem da democracia. A exigência de implementação da gestão democrática foi instituída tanto em um arcabouço legal quanto na cultura de muitas escolas brasileiras. Respeitando um princípio constitucional legal, as normas de gestão democrática instituídas em sistemas públicos de ensino estaduais e municipais prescrevem a relevância do exercício participativo dos sujeitos envolvidos em atividades do cotidiano escolar em instâncias colegiadas, em eleição direta de dirigentes escolares e na administração de recursos financeiros das escolas, de modo que esta exerça sua autonomia. Trata-se de fundamentos e mecanismos indispensáveis, porém não os únicos, à materialização da gestão democrática da educação. Para concluir este item, ocupo-me dos mecanismos de gestão, começando pelo de escolha para o provimento do cargo de direção escolar.

5.1 ESCOLHA DE DIRETORES ESCOLARES

Apesar da existência de várias formas de provimento do cargo de diretor, a escolha por meio de processo eleitoral ganhou destaque a partir da década de 1980, com a luta dos movimentos populares pela democratização da educação escolar e da sociedade, como já foi assinalado anteriormente. Por ser um dos primeiros mecanismos da gestão democrática a se concretizarem na prática das escolas públicas, não raras vezes a ideia de gestão fundamentada nos princípios e valores democráticos foi interpretada de forma parcial, ou seja, tomando fatos isolados do processo de gestão como determinante democrático. O processo eletivo representa uma dimensão democrática importante. No entanto, não se pode tomar como determinante de gestão democrática apenas a forma de escolha do diretor por meio de processo eletivo. Esse processo constitui, sem dúvida, uma parte importante de construção concreta da cultura democrática, mas, por si só, “não assegura a gestão democrática, visto que a gestão constitui um processo pedagógico e apresenta um caráter dinâmico, dialético e que se dá no movimento político-administrativo da escola” (FONSECA, 1994, p.85).

Considerado um dentre inúmeros e igualmente importantes elementos e mecanismos da gestão democrática, o processo eleitoral para escolha de diretores historicamente não tem se configurado como a única forma de acesso a esse cargo nas escolas públicas brasileiras, conforme estudos de Paro (1996) e Mendonça (2000), dentre outros.

Mendonça (2000) assegura que a eleição de diretores se inscreve num conjunto de outras modalidades possíveis de provimento. A partir de estudos da base legal do funcionamento dos sistemas de ensino nacional e dos municípios das capitais, bem como da produção teórica sobre a temática, o autor constatou a existência de duas formas básicas de provimento do cargo de diretor escolar, sendo elas: puras e mistas⁴⁰. Para melhor compreensão do panorama nacional dos procedimentos adotados pelos sistemas de ensino, o autor organizou tais mecanismos em quatro categorias: provimento por indicação, por concurso, por eleição e, por fim, seleção e eleição, assim compreendidas:

⁴⁰ Dentre as formas puras, estão incluídas a livre indicação pela autoridade, as eleições diretas e o concurso público. Dentre as formas mistas, estão as que se desdobram em duas etapas. Podem ser incluídas nesse rol as que adotam a seleção prévia de candidatos – em geral, por meio de provas de conhecimento e de títulos –, seguida de algum tipo de processo eleitoral, as que se utilizam de consulta formal ou informal às comunidades escolares como critério preliminar para a indicação para a autoridade e as que determinam realização de curso de capacitação obrigatório para os candidatos a eleição, dentre outras (MENDONÇA, 2000, p.173).

Provimento por *indicação* aquele em que é livre a nomeação por autoridade do Estado, inclusive quando o nome do indicado é o resultado de pressões político-partidárias. A categoria *concurso* engloba os procedimentos que aplicam o concurso público de provas e títulos para escolha e nomeação dos primeiros colocados. O provimento por *eleição* aquele em que o nome do escolhido para ocupar o cargo de diretor de escola é resultado de processo em que a manifestação da vontade dos segmentos da comunidade escolar é manifestada pelo voto. Os processos que adotam eleição de candidatos previamente selecionados em provas escritas são designados *seleção e eleição* (MENDONÇA, 2000, p.174).

As formas de escolha para provimento do cargo de diretor, para Paro, por exemplo, chega a interferir no comportamento mais ou menos democrático do gestor. Para esse autor, a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante:

[...] seja na maneira como tal personagem se comportará na condução de relações mais ou menos democráticas na escola, seja em sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda, na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja, finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos (PARO, 1996, p.8).

Dentre outras formas de provimento já citadas, na atualidade predomina o princípio legal, democrático e participativo no processo de escolha de dirigentes escolares, por isso considero relevante trazer aqui uma breve discussão sobre três formas de provimento desse cargo: a indicação ou nomeação, a eleição direta e a seleção por competência técnica e eleição. A indicação ou a nomeação têm suas bases relacionadas com as raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro. A eleição direta, por sua vez, fundamenta-se em processos participativos. A seleção por competência técnica fundamenta-se no critério weberiano, que sobrepõe a competência técnica à política. Neste caso, a participação no processo eleitoral funciona apenas de modo complementar ao primeiro.

Esses critérios de escolha para o provimento do cargo de diretor estão relacionados com um caso concreto, materializado nas práticas da administração pública municipal onde desenvolvi esta pesquisa. No referido Município, as formas de provimento do cargo de diretor, até muito recentemente, estiveram pautadas na indicação ou nomeação. No final da década de 1990, o critério adotado foi a participação da comunidade em processo eleitoral. Esse processo foi alterado para seleção e eleição, entre 2001 e 2004, em decorrência de assinatura de convênio entre a Prefeitura Municipal e o IAS. Acrescentaram-se a esta forma de provimento, sanções e responsabilização do dirigente pelo cumprimento de metas, com a assinatura de novo convênio entre Prefeitura e IAS, a partir do ano de 2005.

Segundo Mendonça, “o procedimento de livre nomeação pela autoridade executiva – governador ou prefeito – foi o que prevaleceu ao longo de décadas” no Brasil (MENDONÇA,

2000, p.178-9). Tal critério foi também objeto da atenção de Paro, denominando-o *nomeação*. Para este autor, “a nomeação pura e simples pode dar-se, ou com a exigência prévia de qualificação específica e um mínimo de experiência, ou por razões político-clientelistas, ou por uma combinação dos dois critérios” (PARO, 1996, p. 15). Os dois autores concordam que essa é uma forma bastante usual, disseminada tradicionalmente no Brasil, porém é também a mais criticada.

Mendonça (2000) considera que “essas nomeações obedecem principalmente a critérios políticos, cabendo ao deputado, vereador, prefeito, ou até mesmo o chefe do diretório partidário, a indicação daqueles que devem ser nomeados” (Ibidem). Afirma que “muitas vezes, a escolha acaba recaindo sobre indivíduos sem nenhuma vinculação com a escola ou com a comunidade” (Ibidem). Tal crítica também é feita por Marés (1983), que já descartava a indicação dos diretores por critérios políticos partidários, representados no poder do Estado, afirmando:

Se os poderes do Estado indicam livremente os diretores, sem consulta ou com consulta formal, permanece instituída a tradicional forma baseada no tráfico de influência, que poderá até servir para o fortalecimento do Partido no Poder, mas desserve grandemente a educação e a possibilidade de transformação do ensino. Nem a garantia da eficiência nem a certeza do reto encaminhar político se conseguem com essa forma de indicação (MARÉS, 1983 Apud PARO, 1996, p.14-5).

O elemento comum sobre o qual recaem todas as críticas é o clientelismo⁴¹ predominante em tal processo, que “está ligado às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permitiram sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de seu funcionamento” (MENDONÇA, 2000, p.179).

Em *Raízes do Brasil*, Holanda (2010) aponta para as dificuldades que os detentores das posições públicas de destaque tinham para compreender a distinção fundamental entre os domínios do público e do privado.

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois modelos (HOLANDA, 2010, p.145-6).

⁴¹ A expressão *clientelismo*, de uso corrente na Sociologia e na Ciência Política, está ligada ao fenômeno da clientela romana, que deu origem ao termo e é seu exemplo mais conhecido. O termo definia a relação de dependência econômica e política entre um indivíduo de posição mais elevada e seus clientes, ou protegidos. Enquanto o patrono tinha o compromisso de defender seus protegidos em juízo e destinar-lhes terra, os clientes retribuía com submissão, deferência, auxílio, testemunho a seu favor (MENDONÇA, 2000, p.180).

Muitas críticas foram direcionadas a essa forma de provimento de cargo público no Brasil, inclusive o de diretor nas escolas do ensino fundamental e médio. Há registros recentes, como o caso em estudo, de que detentores de cargos públicos proeminentes, sob qualquer pretexto, tentam influenciar o provimento do cargo de diretores das escolas públicas municipais e acumular dividendos políticos com a população usuária por meio da nomeação de pessoas de sua confiança para cargos como o de diretor. A função deste centra-se mais na formação daquilo que, segundo Dourado (1990), pode ser designado por “currais eleitorais”, do que propriamente no processo pedagógico da escola. Essa forma de acesso a cargos públicos não ocorre(u) da mesma forma em todo o território nacional. Seu aprofundamento, ou não, depende de uma cultura centrada nas relações de poder, nos embates e tensionamentos estabelecidos entre interesses de grupos hegemônicos representados no aparelho estatal e as classes populares. Um dos movimentos dessa natureza, como aquele ocorrido no Brasil nos anos 1980, no final da Ditadura Militar, foi apontado por Fiori (2003) ao tratar da crise do Estado e do desenvolvimentismo nessa década, concluindo que:

[...] no limite, o próprio Estado recua, desativando seus gastos e investimentos em obediência a um novo plano estabilizador. Renasce a luta interna da classe dominante com uma virulência inédita e por suas brechas cresce, de forma autônoma, um movimento social amplo que exige melhores condições de vida e maior participação política (FIORI, 2003, p.112).

Ainda quanto às críticas à nomeação do diretor de escolas públicas, elas foram direcionadas tanto no que se refere ao trabalho quanto no que tange à legitimidade dos seus dirigentes. Rodrigues (1997) argumenta que essa legitimidade é atribuída a um plano técnico e a um plano político.

Ou se reivindica essa legitimidade através da análise da competência técnica (os diretores devem ser habilitados em administração e demonstrar sua competência em concursos públicos), ou se exige uma legitimidade política: só devem ser diretores de escolas aqueles que forem escolhidos através de manifestação direta, universal ou representativa dos dirigidos (RODRIGUES, 1997, p.80).

Nos argumentos favoráveis à competência técnica, os diretores devem ser habilitados em administração e mostrar sua competência em concurso público. Os favoráveis à competência política advogam que “só devem ser diretores de escolas aqueles que foram escolhidos através de manifestação direta, universal ou representativa dos dirigidos” (Ibidem). O autor apresenta uma discussão profícua sobre a importância de o dirigente ser tecnicamente competente e politicamente hábil para administrar colegiadamente a instituição. Com suas

análises, é possível constatar que, para administrar uma escola, é preciso muito mais que tão somente a competência técnica, auferida seja por concurso público, provas de competência técnica antes do processo eleitoral ou outras formas que se sobrepõem à legitimidade política.

Para Rodrigues:

A atribuição de uma função essencialmente técnica ao exercício da direção tende à exclusão do processo administrativo de todos aqueles que não são considerados aptos a tratar de questões administrativas, como os funcionários de apoio, professores, alunos e pais. Esta atitude acaba por criar um abismo entre dirigentes e dirigidos. A direção passa a ser encarada como a instância que detém o conhecimento e o controle dos poderes normativos da instituição escolar. E esta é assumida como agência responsável por certas tarefas para cujo cumprimento se deve resguardar a divisão de responsabilidades. O que se esquece com isso é que a instituição escolar não é uma empresa e sim um local por onde passam prioritariamente relações humanas, sociais, culturais e políticas. E, por isto, dirigi-la não é tarefa que se esgota no desenvolvimento de exigências técnicas, mas, também, no apelo às vontades, aos desejos, às diferenças sociais, às emoções e ao comprometimento com a política de transformação social por parte daqueles que participam do processo educativo (RODRIGUES, 1997, p.80).

Os argumentos favoráveis à função técnica, auferida por concurso público, vistos como uma possibilidade de superação do clientelismo, serviram principalmente para que “novos e participativos processos de provimento do cargo de diretor fossem buscados” (MENDONÇA, 2000, p.198). Para esse autor, “os argumentos para eleições de diretores giram em torno de seu caráter democrático, da possibilidade de permitir um maior grau de participação de todos os envolvidos no processo educacional e da necessidade de controle democrático do Estado pela população” (Ibidem).

Esse mecanismo teve início nas práticas de escolas públicas de alguns estados de diferentes regiões brasileiras antes da Constituição Federal de 1988. Da lista tríplice à eleição direta para nomeação do mais votado, não necessariamente nessa ordem, os procedimentos para escolha do diretor passaram por um percurso que vem de 1957 à atualidade. Registros de eleições para provimento do cargo de diretor apontam que o Estado do Acre foi pioneiro nesse processo, ainda no ano de 1981. Mendonça registra processos mais antigos de procedimentos democráticos para escolha de dirigentes escolares em estados como Minas Gerais, em 1963, Brasília, em 1957, antes da inauguração da capital em 1960, na Região Sul, em 1966. Outras experiências participativas ocorreram em diferentes cidades, especialmente nos municípios das capitais, no início da década de 1980, como fruto das mobilizações populares já representadas nas eleições de 1982 para governadores.

Na perspectiva democrática, o dirigente escolar tem por função articular os vários interesses que circulam no ambiente escolar, de modo que possam ser viabilizados com a

participação de amplos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios. A instância institucionalizada com essa finalidade no ambiente escolar é composta por pais, estudantes, professores, técnicos da educação, pessoal do apoio, etc., ou seja, os órgãos colegiados, que abordo a seguir.

5.2 CONSELHOS ESCOLARES

Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres (APMs), Colegiado Escolar, Conselho Deliberativo Escolar, Associação Escola-Comunidade, Congregação, Caixa Escolar – estas e inúmeras outras estruturas de gestão utilizadas pelas escolas públicas brasileiras foram identificadas em pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e apontadas em estudo de Lück (2010) sobre concepções e processos democráticos de gestão educacional. Mas, afinal, com tantas denominações, o que as caracteriza, assim como a eleição de diretores, como um importante mecanismo de gestão democrática da escola pública? Dentre os autores já citados, Lück esclarece a questão e aponta a funcionalidade de tais órgãos, denominando-os “órgãos colegiados escolares”; como tais:

Constituem-se em um mecanismo de gestão da escola que tem por objetivo auxiliar na tomada de decisão em todas as suas áreas de atuação, procurando diferentes meios para se alcançar o objetivo de ajudar o estabelecimento de ensino, em todos os seus aspectos, pela participação de modo interativo de pais, professores e funcionários (LÜCK, 2010, p. 66).

Os órgãos colegiados, assim como a eleição de diretores das escolas, são parte integrante da gestão democrática da educação. Sobre a formação dos Colegiados, Mendonça (2000) afirma que, nas discussões iniciais sobre gestão democrática da educação, os debates se centraram no processo de eleição de dirigentes, mas que o assunto sobre os Colegiados “ganhou espaço neste debate à medida que governos menos conservadores começaram a incluir a constituição de órgãos coletivos de consulta e deliberação no interior das unidades escolares” (MENDONÇA, 2000, p.261-2).

O processo de criação, implantação e funcionamento dos Colegiados nos sistemas de ensino e redes escolares ganhou força e disseminou-se, materializando um dispositivo constitucional da gestão democrática. Tal processo é marcado pela heterogeneidade, “um

espaço de construção diferenciada, de escola para escola, decorrente da estrutura interna que seus participantes constroem” (WERLE, 2003, p.12), ensejando, portanto, a possibilidade de tais órgãos “constituírem uma comunidade cívica e, como tal, um espaço de aprendizagem participativa, democrática e de *empowerment* de seus componentes” (Ibidem). Cabe esclarecer que, devido à recorrência do termo *Conselhos Escolares*⁴² e a tantas concepções atribuídas a órgãos colegiados, para efeitos deste estudo, utilizo a partir de agora apenas o termo *Conselhos Escolares*, além das afirmações apontadas por Werle acerca do potencial desses órgãos para a construção de um espaço de aprendizagem participativa, democrática e de exercício do poder de seus componentes.

A análise de tais espaços públicos foi objeto de estudo de autores como Mendonça (2000), Rodrigues (1997), Werle (2003), Lück (2010) e Helo (2007), dentre outros que serão citados conforme a necessidade.

Estudos empíricos realizados por Werle, assim como sua atuação como representante em diversas entidades educacionais, levaram-na a compreender os “Conselhos Escolares como um *lócus* de vivência simbólica entre pais, alunos e professores, e a supor que as escolas teriam que passar por profundas modificações organizativas, implicando múltiplas redefinições para implantar tal colegiado” (Ibidem). De fato, para a implementação da gestão com base em princípios democráticos, seria necessário alterar o tecido social local, historicamente marcado por relações autoritárias, para a implantação da gestão com base em princípios participativos, porque este “recoloca a questão da natureza do poder, suas formas e a possibilidade concreta de exercê-lo no processo democrático da ação coletiva”(FONSECA, 1994, p.79). Nessa direção, Werle afirma que:

[...] os Conselhos Escolares são um espaço de relações de poder, que depende predominantemente do capital cultural dos representantes eleitos da comunidade escolar e de como eles se relacionam entre si, com os problemas da escola e onde ocorrem aprendizagens vivenciais de democracia e participação. Os Conselhos são, atualmente, um espaço não de aprendizagem em nível conceitual e teórico da democracia, mas um local de se fazer democracia (WERLE, 2003, p.12).

Como *lócus* privilegiado de construção democrática no interior da escola, os Conselhos Escolares, na percepção da autora, demandam de seus participantes certas capacidades para de fato exercitarem o poder que lhes é conferido pelos representados. Segundo ela:

⁴² Conforme Mendonça, nos sistemas de ensino que implantaram colegiados como resposta à exigência constitucional, constata-se que o Conselho Escolar é a forma prevalente (MENDONÇA, 2000, p. 274).

[...] não há poder, *a priori*, nos Conselhos Escolares, mas como decorrência do exercício da palavra, da capacidade de argumentação nas reuniões, do nível de escolaridade dos participantes e da politização da comunidade escolar, as percepções que os diferentes atores desenvolvem sobre o poder real influem nas relações de poder (p.10).

Os argumentos da autora coadunam-se com aqueles defendidos por Leher acerca da democracia discursiva, do peso político do discurso em espaços públicos na atualidade. Ele argumenta que, neste momento, a movimentação da direita no campo democrático, inclusive Giddens, parte de uma “noção de democracia como um campo de discurso (esfera da ação comunicativa) em vez de uma arena de interesses em geral” (LEHER, 2003, p.169). A esse respeito, salienta que:

[...] a transposição de conceitos como o de esfera pública para a realidade material da sociedade de classes requer certos cuidados. Pois, a rigor, diante da exclusão social, os miseráveis nem sequer são escutados enquanto sujeitos, a não ser quando organizados em instituições políticas como, por exemplo, os camponeses despossuídos do Movimento dos Sem-Terra. Os assassinatos de lideranças camponesas, de moradores dos bairros periféricos e de dirigentes sindicais atestam o quão longe estamos da “democracia discursiva” (LEHER, 2003, p.171).

Trazer aqui as advertências do autor acerca das disputas discursivas e da tomada de decisões que ocorrem no espaço público, na atualidade, é fundamental para compreender a necessidade de reafirmar o papel dos Conselhos Escolares como espaços de “constituição do sujeito democrático, já que os sujeitos não nascem participativos, tendo, portanto que aprender a participar” (LIMA, 2005, p.76). Para o autor:

É pela prática da participação democrática que se constrói a democracia. É decidindo através da prática da participação que se aprende a participar e que se adquirem os saberes indispensáveis, a confiança necessária à expressão e à luta política, a *coragem cívica* que nos impele a correr os riscos inerentes à participação activa. É este o âmago da democracia participativa e da educação para a participação democrática (LIMA, 2005, p.76).

Entendo que instrumentalizar técnica e politicamente os conselheiros é de suma importância para sua atuação qualificada nas instâncias participativas no interior da escola, especialmente para compreender como se dão as relações de poder na sociedade, na política educacional e no interior das instituições educativas.

Há que se compreender que a origem da maioria das crianças que frequentam escolas públicas é marcada pela ausência de escolarização dos pais, do saber sistematizado, do acesso à cultura erudita e ao conhecimento mais elaborado; tal situação contribui, portanto, para o baixo capital cultural das famílias. Excluir esses indivíduos, por isso, da participação na

distribuição e controle do poder estatal seria, no mínimo, perverso e contraditório, porque se, ao longo de sua trajetória, foram excluídos do acesso às conquistas materiais e espirituais da humanidade, culpabilizá-los por isso seria ignorar fatores determinantes na construção do sujeito histórico. A participação nos processos decisórios na escola tem o potencial de formação desses sujeitos para a democracia na perspectiva da mudança social.

A formação nessa perspectiva na atualidade esbarra em condicionantes ligados à crise estrutural do capital. Neste momento particular do capitalismo, os trabalhadores encontram-se subtraídos do trabalho formal e de seus direitos e garantias institucionais, submetidos ao trabalho precário, temporário ou mesmo sem emprego e renda, por isso, ressentem-se de espaços de formação política, como os sindicatos, os movimentos sociais, etc. Neste momento, volto a frisar, há uma retração da participação na perspectiva da intervenção no poder decisório e da transformação social. Tal retração tem se dado mais no sentido do apelo ao trabalho voluntário, baseado na filantropia, portanto, na despolitização da participação e das instituições públicas estatais.

No âmbito escolar e nos sistemas de ensino, a criação de estruturas participativas tem-se constituído o primeiro passo para a participação (WERLE, 2003). A autora aponta os empecilhos e contradições para a implantação dos Conselhos Escolares no RS, apesar de existir Lei disciplinadora da matéria desde 1991. Ao mesmo tempo, afirma que hoje (2003) os Conselhos Escolares estão definitivamente implantados nas escolas públicas estaduais daquele estado, com atribuições pedagógicas, administrativas e financeiras e competências fiscalizadoras, consultivas e deliberativas que comprometem seus integrantes com a totalidade da vida da escola. Porém, acena também para a necessidade de mudança na Lei em vigor desde 1995, no sentido de abertura à participação de outros representantes da comunidade externa.

Além dessa observação da autora, estudo de Helo (2007) sobre a mesma temática aponta que o momento de criação dos Conselhos Escolares, naquele estado, foi também resultado de lutas de educadores e da sociedade civil organizada pela democratização das relações de poder, inclusive na escola, mas que o processo de alteração pelo qual passou a Lei, em 2005, alterou as funções do Conselho Escolar:

[...] agregaram outros elementos junto à lei de gestão democrática extremamente contraditórios à democratização das relações de gestão dentro da escola. Estes elementos, fiéis às orientações nacionais e internacionais sob a forma de Reforma do Estado, alteraram a concepção de democratização que se tinha ao proporem o controle sobre a eleição de diretores, a avaliação externa, o prêmio de qualidade, as

parcerias e a geração de recursos próprios pelo estabelecimento de ensino (HELO, 2007, p. 192).

Considero importante a abordagem dos Conselhos Escolares na perspectiva apresentada por Werle porque os dados empíricos são tratados à luz de teóricos que discutem conceitos aplicáveis à caracterização desses Conselhos, tais como participação, linguagem, poder, *empowerment*, democracia, legitimidade, capital cultural, discurso, palavra, etc., que levam à compreensão das relações de poder materializadas no interior dos Conselhos. Ademais, faço uma ressalva no que se refere ao tratamento dado pela autora aos Conselhos Escolares, equiparando-os a organizações do Terceiro Setor⁴³, sem, no entanto, dar a devida atenção às metamorfoses pelas quais esse setor vem passando nos últimos tempos, especialmente com a reforma do Estado, a partir da década de 1980, temática que foi abordada no Capítulo I desta tese.

Um estudo amplo e bastante significativo abordando o eixo Conselhos Escolares foi realizado por Mendonça (2000). O autor fez um apanhado das legislações existentes emanadas dos sistemas de ensino de praticamente todos os estados e dos municípios das capitais no tocante à criação e funcionamento dos Conselhos Escolares. Constatou que, basicamente:

[...] todas as conceituações avançadas pelas legislações dos sistemas de ensino e por estudos sobre o tema dos colegiados escolares aproximam-se de sua formação e representação de diferentes segmentos com interesses diversificados, buscam, em seu funcionamento, o bem comum e não vantagens e benefícios para facções das comunidades escolares. Essa representação está presente nas formulações sobre colegiados quando estas explicitam a atividade colegial como aglutinadora de uma ação conjunta baseada na co-responsabilidade de seus membros, ou quando sinalizam a busca de objetivos comuns em detrimento da competição dos segmentos (MENDONÇA, 2000, p.267-8).

Dessa maneira, os Conselhos seriam o fórum privilegiado onde a busca da unidade se daria pela superação de interesses corporativos ou individuais e pela construção de um projeto coletivo. Para exemplificar, o autor aponta o projeto político pedagógico como capaz de aglutinar os interesses comuns como referenciadores da ação, tanto do coletivo da escola quanto de cada segmento em particular (Ibidem). Nesses termos, outros autores também apontam a importância do PPP na concretização dos objetivos educacionais na perspectiva

⁴³ “A autora afirma que, mesmo na forma como funcionam atualmente, os Conselhos Escolares, nas escolas estaduais do Rio Grande do Sul, atuam ambigualmente como uma estrutura de órgão público e como um tipo de organização do Terceiro Setor. É um organismo criado por Lei estadual, fazendo parte da estrutura formal dos estabelecimentos de ensino, auxiliando a Direção da escola em aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos nos limites da Lei. É, entretanto, constituído por voluntários, cuja ação é voltada para o benefício público, não se caracterizando, nessa dimensão, como um órgão governamental” (WERLE, 2003, p.66).

democrática. Rodrigues (1997) argumenta que, “uma vez organizado o colegiado como instrumento de democratização das decisões, é necessário rever a prática pedagógica da escola, redefinindo o modo de operacionalizar o processo de ensino, a escolha dos conteúdos e os objetivos a serem alcançados” (RODRIGUES, 1997, p.70). Na mesma direção, Fonseca (1994) também destaca a importância do projeto pedagógico para fundamentar o processo da gestão, pois o processo pedagógico vive da ação coletiva, implicando a discussão sobre a participação da comunidade escolar na definição de suas políticas e de seus projetos educacionais.

Quanto às formas de existência, natureza e atribuições dos Conselhos Escolares, assim como parte do estudo realizado por Lücke (2010), Mendonça constatou que “a grande variação das atribuições encontradas nas diversas legislações denota que não há um modelo único de colegiado adotado pelos sistemas de ensino” (MENDONÇA, 2000, p. 277). Entretanto, é possível perceber que essa variedade de atribuições diz respeito “a grupos de funções mais gerais que, quando evidenciadas, possibilitam uma melhor visão sobre o funcionamento desses órgãos” (Ibidem).

O autor constatou, no conjunto dos documentos dos sistemas de ensino analisados⁴⁴, que 26 fazem referência a atribuições de naturezas diversas designadas aos Colegiados. O autor os reuniu em sete grupos de funções para facilitar possíveis análises, sendo elas: funções normativas, administrativas, financeiras, de recursos humanos, como instância recursal, como dinamizadores de processos participativos e outras funções (Ibidem).

As características inerentes às atribuições dos Conselhos são aqui apresentadas com base no estudo do referido autor. Segundo ele, os Conselhos de natureza normativa assumem atribuições normativa e organizativa, de planejamento e avaliação geral, questões estas que se inscrevem naquelas de natureza pedagógica, como aprovação ou alteração de currículos elaborados por outras instâncias do sistema, ou mesmo a sua criação coletiva no âmbito do colegiado. O autor adverte, porém, que as atribuições normativas que conferem maior peso aos conselhos escolares são aquelas nas quais os órgãos colegiados se manifestam sobre instrumentos integrais ligados ao currículo ou ao planejamento geral da escola.

Aos Colegiados Administrativos, cabem: autorização, controle e avaliação de obras de manutenção na rede física e nos equipamentos da unidade escolar e cessão de aluguel do prédio, dentre outras atribuições. Já os Colegiados fiscalizadores de recursos financeiros possuem a capacidade legal de deliberar sobre aplicação de recursos de diferentes formas ou

⁴⁴ Sendo 15 sistemas das unidades da Federação e 11 dos municípios das capitais, totalizando 26.

mesmo de captá-los, bem como aprovar planos de aplicação ou orçamentos anuais, fiscalizar gastos realizados ou apreciar as contas das direções escolares. Aos Colegiados Administradores de Pessoal, são conferidas atribuições de gerência de recursos humanos vinculados à movimentação de pessoal com lotação na unidade escolar. Constituem-se atividades desse tipo de colegiado: dar parecer ou deliberar sobre admissão ou devolução de servidores ou sobre ocupação de cargos em comissão, avaliar o desempenho de funcionários, propor ou aplicar penalidades funcionais, aprovar planos de capacitação e funcionar como instância de julgamento de questões de ética profissional, bem como encaminhar processos de eleição e de destituição dos diretores ou para indicar ou aprovar nomes de membros de auxiliares da direção e de equipes pedagógicas.

Para os colegiados que legalmente atuam como instância recursal, são atribuídas funções de apreciar recursos contra atos da direção da escola e homologar penalidades aplicadas pelo diretor a servidores ou alunos. Segundo Mendonça, “a existência de uma instância de supervisão e de direito de apelação ou reclamação caracteriza a hierarquia oficial e é uma das categorias fundamentais da dominação racional para Weber” (Ibidem, p.283). Em muitos casos estudados pelo autor, essas funções são normalmente concentradas nos órgãos normativos dos sistemas.

Além dos já expressos, dois outros tipos de colegiado são ainda apontados pelo autor: os de natureza organizadora de processos participativos e os que assumem outras atribuições colegiadas. Compete aos primeiros:

[...] ações ligadas à convocação de outras instâncias organizadas, como assembléias gerais, assembléias de segmentos ou associações de pais e mestres, bem como zelar pela mais ampla participação de todos os segmentos da comunidade escolar e promover a integração entre a escola e a sociedade (MENDONÇA, 2000, p.284).

Cabe ao segundo tipo ações de regulação de sua vida interna, de fiscalização para o cumprimento de normas emanadas por instâncias da hierarquia do sistema, bem como de legislação que direta ou indiretamente afeta a vida da escola.

O autor finaliza a análise sobre as atribuições dos Conselhos Escolares presentes na legislação concluindo que existe um predomínio das funções de natureza organizativa, financeira e dinamizadora de processos participativos sobre as demais atribuições.

De fato, com a criação de programas estatais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e de outros programas criados no âmbito dos sistemas de ensino estadual e

municipal, os Conselhos Escolares assumiram novas demandas, que preveem uma possível autonomia financeira da escola, materializada por meio de repasses de recursos financeiros.

Se a gestão democrática da educação pública ganha notoriedade e destaque especial na Constituição Federal de 1988 – e até o presente momento tal princípio continua em vigor – e se é por esse tipo de gestão que a escola pública deve pautar suas ações administrativa, pedagógica, patrimonial e financeira, é fundamental que se tenha claro que a concepção de democracia que embalou os movimentos populares para a conquista da participação nos processos decisórios do poder do Estado foi alterada em sua substância e conteúdo.

O momento da abertura política no país foi concomitante à investida neoliberal em nível mundial, devendo “submeter todas as esferas políticas, econômicas, sociais e culturais” (LIMA, 2005, p.81). Este autor adverte que, na década de 1980, os princípios da teoria da democracia participativa se tornaram intoleráveis, como sempre o foram para a elite, frente aos imperativos das teses da democracia elitista, da democracia e economia liberais, radicalizadas e conectadas pelo neoliberalismo, a partir dos princípios do *governo pelo mercado* e das *teorias da escolha pública*. Do ponto de vista legal, as escolas deverão seguir os princípios da gestão democrática, no entanto, com as mudanças provocadas no papel do Estado sob orientação neoliberal e de Terceira Via, a administração estatal implementou os valores da *nova gestão pública (new public management)* como padrão de organização das ações do Estado (Ibidem). Houve uma complexa ressemantização de conceitos progressistas que são utilizados com os mesmos nomes, como democracia, participação, autonomia, etc., mas com sentido completamente diverso. A organização da atividade Administrativa Empresarial mais uma vez destacou-se como padrão de organização da atividade na Administração Escolar, conforme demonstra a influência da Gerência da Qualidade Total na Educação e da administração na Era Digital pautada na tecnologia da informação, destacadas na análise a seguir.

6. ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO INSTITUTO AYRTON SENNA – ESCOLA CAMPEÃ E GESTÃO NOTA 10

Neste item, pretendo analisar alguns conceitos, palavras, termos, expressões, etc. que aparecem com muita frequência nos materiais instrucionais dos programas de gestão da educação do IAS – alguns já conhecidos da área educacional, como participação, autonomia, conselhos escolares e eleição de dirigentes, outros novos, emprestados da administração de organizações empresariais, como liderança, eficiência, eficácia, gerência, autoridade, *feedback* ou retroalimentação, parceria, sistema de informação e redes, e ainda outros, tomados de empréstimo da filantropia, como trabalho voluntário. Por uma questão lógica do método expositivo, a partir de agora passo a denominá-los conceitos e expressões. Esse conjunto de conceitos e expressões forma o tecido no qual tem se costurado a proposta de gestão da educação e escolar dos programas em análise.

O desafio deste texto é atender a um dos objetivos desta tese: analisar as concepções que fundamentam os Programas de gestão da educação do IAS. Para tanto, e conforme abordagem do capítulo anterior, foram consultadas teorias que abordam a gestão na perspectiva da democracia participativa e a participação na perspectiva do Terceiro Setor empresarial, bem como aquelas voltadas para ações da administração empresarial, como a Teoria de Base Comportamental, a Gerência da Qualidade Total (GQT) e, ainda, a Administração na Era Digital: tecnologia da informação e redes.

Cabe, ainda, esclarecer que a centralidade da gestão nos Programas do IAS é visível, conforme exposto anteriormente e expresso no editorial da *Revista Educação em Cena* (2008). Nele, a presidente do Instituto, Viviane Senna, afirma que a gestão constitui um importante matiz da educação pública de qualidade, pois “é ela que imprimiu o tom de resultados, conferindo-lhe maior ou menor grau de sucesso” (Ibid. p.05), e afirma:

[...] a gestão está na essência dos Programas do Instituto Ayrton Senna e caracteriza suas ações, de forma a colaborar com os municípios e estados parceiros na adoção de práticas e ferramentas que confirmam eficiência e eficácia às suas políticas públicas na área da educação (SENNA, 2008, p.05).

Os argumentos utilizados pelo IAS para justificar a sua intervenção na área educacional aproximam-se daqueles propalados pelas exigências da nova ordem econômica, a

qual considera “a educação tradicional, a educação formal, os parâmetros educacionais obsoletos, mas por outro lado, reafirma-se a importância do sistema de ensino” (SHIROMA, *et al.* 2007, p.11), pois:

[...] se o sistema que tínhamos perde a serventia na “sociedade cognitiva” ou “sociedade da informação”, do “conhecimento”, “aprendente”, e que tais, trata-se então de pensar outro mais adequado, um ensino flexível em que a ordem é reduzir o insucesso para alcançar menor desperdício de recursos humanos e materiais. Daí as inúmeras políticas a ele ligadas: a do livro didático, da avaliação, das reformas curriculares, da formação de professores [...]. Quer nos parecer que, contraditoriamente, busca-se resolver no e pelo sistema de ensino aquilo que ele, por si só, é incapaz de solucionar (SHIROMA; MORAES e EVANGELISTA, 2007, p.11).

A ideia do Estado ineficiente e do desperdício dos serviços públicos frente à suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada, entre outros argumentos, faz parte dos discursos e práticas políticas de diferentes segmentos sociais. Aparece com muita frequência nos discursos pedagógicos de setores ligados ao próprio Estado, da área econômica, de produções acadêmicas, assim como de segmentos da sociedade civil, como as recém criadas organizações não-governamentais, ligadas ao Terceiro Setor mercantil “emergente” (CARDOSO, 2005).

Em outras palavras, esse contexto é marcado pela crise, pela substituição do regime de acumulação fordista–keynesiano pelo de acumulação flexível e por grande mudança tecnológica, representada pelo avanço da microeletrônica, da informática e da automação industrial, resultando em mudanças nos métodos gerenciais e na formação de megaempresas (CASTANHO, 2001). Conhecido também por reestruturação produtiva, esse conjunto de mudanças, aliado à globalização, ao neoliberalismo e à Terceira Via (PERONI, 2005) é parte das alternativas das quais o capital lança mão para sair da crise. A elas, acrescenta-se a reforma e reestruturação do Estado em um conjunto de países e continentes a partir da década de 1980 e, no Brasil, nos anos 1990.

Esse contexto reúne “todas as condições objetivas – culturais, econômicas, sociais, técnicas, políticas, etc. – que precisam ser consideradas na concepção e realização da atividade” administrativa (PARO, 2003, p.30). “A atividade administrativa sempre existiu, permeando as mais diversas formas de organização social” (Ibid., p. 30, 31), mas está condicionada a um determinado tempo histórico, portanto, é mutável e,

[...] como não podia deixar de ser, a atividade administrativa participa também das contradições e forças (sociais, econômicas, políticas culturais, etc.) em conflito em cada período histórico e em cada formação social determinada. Por isso, sua

realização concreta determina ao mesmo tempo em que é determinada por essas forças (PARO, 2003, p.31).

Com a leitura e apropriação do material empírico sobre os Programas de gestão em análise, constata-se que eles não são apenas determinados pela nova ordem mundial, mas são partes constituintes das contradições presentes na organização social capitalista atual. Carregam e expressam as contradições e forças políticas, econômicas, culturais, científicas e técnicas, dentre outras, presentes na sociedade atual. A complexidade que os envolve remete-nos à busca de compreensão de conceitos e expressões cuja definição não está clara nos documentos que propõem e orientam as políticas e também a efetivação dos Programas educacionais do IAS; alguns são usados como se fossem autoexplicativos, e ainda outros têm como única fonte definições extraídas de dicionários. Acerca dos dicionários, Mészáros (2004) tece os seguintes comentários:

[...] o que *poderia* ser mais objetivo do que um dicionário? Na verdade, o que poderia ser mais objetivo e “isento de ideologia” do que um dicionário, mesmo sendo um dicionário de sinônimos? Assim como os quadros com os horários dos trens, supõe-se que os dicionários fornecem uma informação factual não adulterada para cumprir a função que lhes é geralmente atribuída, em vez de encaminhar o passageiro desavisado para uma viagem em direção oposta à que ele deseja (MÉSZÁROS, 2004, p.57).

O autor usa exemplos práticos extraídos de dicionários de sinônimos e explica o quanto as definições neles contidas estão impregnadas de ideologia⁴⁵. Com esse autor, entendo que tais documentos, tendo como única fonte explicativa o dicionário, são insuficientes para a real compreensão de muitos conceitos e expressões veiculados nos materiais instrucionais do IAS. Por isso, em um primeiro momento, coloco aqui o desafio de desvendar os fundamentos da expressão Sistema Ayrton Senna de Informação (SIASI), considerado uma ferramenta da qualidade da educação indispensável à sistemática de acompanhamento na implementação dos Programas de gestão em análise, e posteriormente outros conceitos e expressões dentre os acima apresentados.

⁴⁵ Na parte I, Capítulo I do livro *O Poder da Ideologia*, Mészáros (2004) apresenta excelente discussão acerca da natureza da ideologia, usando exemplos extraídos do dicionário de um dos mais populares processadores de texto, o WordStar Professional. Ele afirma que tal processador oferece muito generosamente uma variedade tão surpreendente de características positivas para “conservador” e “liberal”; ironicamente, o autor questiona se os adjetivos *heróico* e *santo* não seriam omitidos por descuido. Ao mesmo tempo, explica ele, o *revolucionário* recebe uma definição extremamente curta – que o qualifica apenas como objeto de atenção por parte do poder judiciário e das autoridades penitenciárias –, sendo caracterizado como “enfurecido, extremista, extremo, fanático, radical, ultra”. Segundo Mészáros, é isso que temos quando as tão ruidosamente proclamadas regras de “objetividade” são aplicadas a um lado do espectro político em contraposição ao outro, até em trabalho tão direto e “isento de ideologia” quanto o de compilar sinônimos para montar um dicionário (MÉSZÁROS, 2004).

6.1 O SISTEMA AYRTON SENNA DE INFORMAÇÃO (SIASI) NO CONTEXTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO – APROXIMAÇÃO COM A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

O foco da análise aqui recai sobre a proximidade entre o sistema informatizado de gestão, a sistemática de acompanhamento, o uso da tecnologia de informação e comunicação como uma importante “ferramenta gerencial” da gestão com o regime de acumulação flexível e as novas tecnologias da informação.

Não é lugar comum associar as repercussões geradas pelas novas tecnologias da informação e redes, a reestruturação produtiva, o neoliberalismo, a globalização, terceira via, terceiro setor, reconstrução do Estado e a Nova Gerência Pública, dentre outros, com a área educacional, seja em textos impressos ou congressos e seminários educacionais. Esse contexto raramente é apresentado como o grande responsável pela instituição de políticas e práticas educacionais elitistas, compensatórias, focalizadas – em resumo, políticas que atendam à lógica do mercado, impróprias, portanto, para um projeto de educação universal e emancipatório, de responsabilidade do Estado.

Harvey (2003), estudioso do capitalismo atual, define acumulação flexível como um processo que se encontra em plena constituição, por isso a relevância de estudos mais aprofundados sobre a temática, que tem como marco inicial a crise estrutural de acumulação fordista-keynesiana, entre os anos 1965 e 1973.

Esse contexto cria condições de possibilidades de novas políticas educacionais e da administração da educação. Coerente com a mudança no modelo de acumulação, “o planejamento central começa a ser substituído por formas flexíveis de gestão, congruente com os novos ordenamentos mundiais” (OLIVEIRA, 2007, p.87). Ganham “força as propostas de descentralização administrativa na gestão das políticas sociais” (Ibidem), como as possibilidades geradas com as novas tecnologias da informação e comunicação, no que também é conhecido como era digital, cujos aspectos analiso a seguir.

O SIASI é “uma ferramenta gerencial que opera em plataforma eletrônica, pela Internet, e que integra os municípios parceiros do Instituto a uma rede – **Rede Vencer**”⁴⁶. É uma “ferramenta de gestão da qualidade” (MANUAL GESTÃO NOTA 10, p.46), um *software* de propriedade privada da empresa “técnica” Auge Tecnologia & Sistemas Ltda., disponibilizado aos parceiros do setor público mediante contrato comercial, sob indicação do

⁴⁶ (www.senna.globo.com//institutoayrtonsenna/inst_hist.asp acesso em 29.05.2010)

IAS. Considerado um sistema informatizado de gestão, o SIASI recebe e analisa informações em tempo real, coletadas por meio da Sistemática de Acompanhamento de todas as atividades pedagógica, administrativa, patrimonial e financeira, de Secretarias de Educação e de redes de escolas públicas. Informações quantitativas e qualitativas funcionam como “termômetros” do processo educacional, e as análises dessas informações revelam os caminhos que ampliam as oportunidades e desenvolvem as competências (MANUAL GESTÃO NOTA 10, 2006). Por esse sistema, o IAS dispõe de informações privilegiadas, um banco de dados invejável a qualquer instituição pública estatal (PERONI, 2008).

O acesso às informações é restrito ao IAS, aos Aliados Estratégicos e a alguns poucos profissionais dos sistemas de ensino, como o Secretário de Educação, os gerentes e coordenadores dos Programas – Escola Campeã e Rede Vencer – e o(a) coordenador(a) de gestão, que recebem uma senha para visitas ao sítio. Caso os parceiros atrasem o pagamento mensal à empresa de consultoria Auge Tecnologias & Sistemas Ltda. ou haja o encerramento da parceria, o acesso às informações fica indisponível para os sistemas públicos de ensino. Exemplo dessa natureza vem acontecendo no município de Cáceres-MT, com o encerramento da parceria em agosto de 2010, e na rede estadual de ensino de Mato Grosso, em 2009. Segundo informações de uma pesquisadora dos Programas do IAS implementados na rede estadual de ensino pelo período de um ano e oito meses, com o encerramento da parceria, a Secretaria Estadual de Educação impetrou ação junto ao judiciário requerendo o banco de dados com as informações educacionais do Estado que se encontram sob a tutela do IAS.

A organização de funcionamento do SIASI, que também tem por objetivo ligar os parceiros a uma rede, Rede Vencer, tem uma estrutura hierárquica na qual o IAS é ator dominante, emissor de conexão individual para cada ator. Os atores – no caso, os parceiros do IAS – não mantêm qualquer conexão entre si (LEMIEUX e OUIMET, 2008); suas conexões são feitas diretamente com o IAS e deste com os parceiros, descaracterizando-se a ideia de rede, pois a conexão entre os atores é fundamental para se compreender o funcionamento das redes (Ibidem). As análises de Castells auxiliam na compreensão de processos como este. Mesmo não sendo um autor aqui empregado no sentido de análise, Castells ajuda a esclarecer a questão ligada à tecnologia da informação. Ele afirma que:

[...] a globalização e a informacionalização, determinadas pelas redes de riquezas, tecnologia e poder, estão transformando nosso mundo [...] à medida que as instituições do Estado e as organizações da sociedade civil fundamentam-se na cultura, história e geografia, a repentina aceleração do tempo histórico, aliada à abstração do poder em uma rede de computadores, vem desintegrando os mecanismos atuais de controle social e de representação política (CASTELLS, 1999, p.93).

No caso em foco, o controle “foge das mãos” dos envolvidos e concentra-se no “parceiro” que detém o controle dos meios, do acesso à rede de informações computadorizadas.

A centralização e o controle das informações pelo IAS é visível com esse mecanismo de gestão. A inovação tecnológica com sistemas avançados de informação e comunicação possibilitou a sistemática de acompanhamento gerencial em tempo real, o conhecimento, o acesso e a apropriação de inúmeras e privilegiadas informações do setor público estatal pelo setor privado. Com isso, a este último é permitido um valioso “produto” midiático, aliado ao *marketing* promovido com a imagem do piloto de Fórmula 1 Ayrton Senna, com a capacidade para mobilizar recursos, “colaboradores” e parceiros públicos e privados para as intervenções do IAS na área educacional⁴⁷.

No *site* do IAS, é possível perceber a visibilidade e o prestígio de que este desfruta junto ao Poder Público e empresarial, por um lado, dada a quantidade de parcerias com o Estado – estados, municípios e, em menor quantidade, a União – e, por outro, pelo número expressivo de “apoiadores”⁴⁸ e os denominados “Aliados Estratégicos”⁴⁹ do setor privado, empresas cujo peso econômico e político possibilitam intervenções no setor público, estando dentre essas intervenções, as que são feitas nas políticas educacionais. O Instituto também integra, desde 2004, a rede de Cátedras UNESCO no mundo; sua presidente, Viviane Senna, aparece junto a organismos nacionais e internacionais em funções importantes, como membro em diversos Conselhos e Comitês⁵⁰.

O nome do IAS circula com certa frequência em meios de comunicação de massa e em fóruns empresariais, como o realizado anualmente pelo Grupo de Líderes

⁴⁷ <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/ acesso> em 14 de setembro de 2010

⁴⁸ ALESAT Distribuidora de Petróleo, Almap BBDO, Alog, Atlas Schindler, BCG Boston Consulting Group, Bossa Nova Films, Carglass, Comunique-se, Demarest e Almeida Advogados, Euro RSCG Interaction, Fábrica Comunicação Dirigida, Giovanni+ DraftFCB, Globo.com, HSM, Internexo, IPSOS, JWT Brasil, Latin Sports, Lua Nova, Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados Maxpress, Netza Marketing Promocional e Eventos, Peixoto e Cury Advogados Associados, Qualibest, Rede Dental, Suzano Papel e Celulose, Tech Trade, TV1, Comunicação e Marketing, Umbigo do Mundo, Unisys, Young & Rubicam. <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/ acesso> em 14 de setembro de 2010.

⁴⁹ Ale, Banco Triângulo, Bradesco Capitalização, Brasil Telecon, Celpe Coelba, Cosern, Copersucar, Credicar, Grendene, HP Brasil, Instituto Unibanco, Instituto Vivo, Instituto Votorantin, Intel, Lenovo, LIDE – Grupo de Líderes Empresariais/Educação, Martins Distribuidora, Microsoft Educação, Nívea, Oracle, Santa Bárbara Engenharia, Siemens, Suzano e Valke do Rio Doce (Vale). <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/ acesso> em 14 de setembro de 2010.

⁵⁰ Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social, instituído pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 13 de fevereiro de 2003; Co-fundadora e membro do Comitê Executivo do Compromisso Todos pela Educação (Coordena a Comissão Técnica responsável pela definição das metas e orientações técnicas); Nomeada um dos Líderes para o Novo Milênio (CNN/Revista Time – Maio/1999); Grupo Orientador do Programa Itaú Social; Conselho do Instituto Coca-Cola; Conselho Deliberativo do Instituto WCF-Brasil, organização criada e presidida pela Rainha Sílvia da Suécia; Conselheira da Associação Caminhando Juntos da United Way; Conselho do Instituto Pão de Açúcar; Única brasileira membro do “Amigos Adultos do Prêmio das Crianças do Mundo” ao lado da Rainha Sílvia da Suécia, Nelson Mandela, ex-presidente da África do Sul, e José Ramos Horta, prêmio da Paz; Comitê de Investimento Social do Unibanco; Conselho Político Estratégico do GIFE (Grupos de Institutos, Fundações e Empresas); Conselho Consultivo da Fundação Faculdade de Medicina; Conselho de Mérito Social do Fórum de Líderes Sociais do Brasil da Gazeta Mercantil. <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/ acesso> em 14 de setembro de 2010.

Empresariais/Educação (LIDE) em Comandatuba/BA (2008), no qual sujeitos ligados tanto ao terceiro setor quanto ao alto escalão de governos, como ministros da educação e do esporte e deputados, se fizeram presentes. Nesse fórum, em poucos minutos, o IAS recebeu R\$ 5.425 milhões em doações de empresários, conforme noticiado na *Gazeta Mercantil* (OLIVEIRA, 2009).

O complexo arco de alianças que envolve o IAS, os demais atores políticos e sociais, o público e o privado faz parte das recentes transformações no papel destas duas esferas. Resguardados outros aspectos, essas relações foram objeto de tese de doutorado de Luz (2009), que compara a participação do Empresariado na Educação no Brasil e na Argentina. Conforme a autora, o papel dos empresários nas políticas educacionais no Brasil não é recente, porém foi ressignificado no contexto das reformas, dado que o poder público priorizou a “interlocução com o setor privado na formulação e na implementação das políticas educacionais e criou uma série de aparatos legais e administrativos para consolidar essa interlocução com o Estado, principalmente no que concerne às parcerias, embora em escala menor na Argentina” (LUZ, 2009, p.159). Entretanto, segundo a autora, “o resultado dessa via de mão dupla é que, seja por meio da participação direta, seja intermediados pelas organizações, os empresários, nos dois países, são beneficiados de várias maneiras quando investem na educação pública” (Ibidem).

[...] os benefícios mais citados [na pesquisa] tanto pelos gestores públicos como pelos diretores das organizações nos dois países foram: responsabilidades sociais, legais, *marketing*, incentivos fiscais, retorno pessoal – aspectos intimamente interligados. As organizações empresariais tornaram-se as principais catalisadoras desses benefícios, pois são elas que fazem com que o empresariado se apresente com maior credibilidade na esfera pública e com que esses benefícios se transformem em lucro para os empresários. As organizações, por si sós, não têm objetivos de lucro, são por definição e na prática “entidades privadas sem fins lucrativos”. Porém, elas capitalizam dinheiro para o empresariado, convencendo-o a fazer *marketing*, já que assim se vende mais; elas ajudam a dar maior legitimidade ao empresariado, quando realizam ações com seu apoio; elas ajudam a fazer repercutir na sociedade o apoio empresarial, quando realizam ações educacionais, canalizando problemas muito localizados como, por exemplo, a formação da mão-de-obra, etc. Elas são assim um caminho indireto para obtenção de lucro. Para além do lucro imediato, ao possibilitar que o empresariado interfira nas políticas educacionais de forma legitimada na sociedade, as organizações possibilitam também que os empresários exerçam influência com sua forma de ver o mundo e a educação, que estabeleçam padrões de socialização escolar de acordo com as necessidades e interesses do mercado (LUZ, 2009, p. 159).

Com a crise, a reorganização do sistema capitalista instaura uma nova era na forma de atuação do Estado e do setor econômico empresarial e financeiro, incluindo-se o conjunto da sociedade civil. Esse processo é marcado pela articulação entre Estado, setor econômico e

o Terceiro Setor, formando uma complexa teia de relações cuja origem se encontra em medidas político-ideológicas orientadas pelo novo regime de acumulação flexível. A flexibilidade e a desregulamentação atendem à lógica de acumulação/reprodução de capital, pois, segundo Harvey:

[...] o mais interessante na atual situação é a maneira como o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado *através* da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado por pesadas doses de inovação tecnológica, de produto e institucional (HARVEY, 2003, p. 150-1).

Aliada às mudanças no papel do Estado-nação, a globalização econômica e financeira, fortemente apoiada na eficiência científico-tecnológica, é imprescindível à sobrevivência das empresas, à eficiência e à eficácia da administração. Esta, por sua vez, coerente com esse modo de acumulação, parece encontrar-se ancorada em “novas vias de transformação do conhecimento por meio do diálogo e da hibridização de saberes” (LEFF, 2006, p.192). Dentre estes, encontram-se conceitos desconstruídos e ressignificados, como democracia, participação e autonomia; a reabilitação de velhos paradigmas, como os de base comportamental da administração; e novos conceitos, como a Gerência da Qualidade Total (GQT), ou Controle da Qualidade Total (CQT), que tem por definição “um sistema administrativo baseado no engajamento ativo de todos os profissionais de todos os setores da instituição, em atividades de controle da qualidade por toda a organização, através de métodos e técnicas específicos” (BARBOSA, PÓVOA FILHO, XAVIER, *et al.*, 1994, p.3).

A administração, nessa perspectiva, é compatível com a relação horizontal entre os trabalhadores do setor econômico onde se compartilham conhecimentos, criatividade, iniciativa; em resumo:

[...] é preciso aprender a empregar convenientemente os conhecimentos adquiridos, exige que se desenvolvam capacidades de comunicação, de raciocínio lógico-formal, de criatividade, de articulação de conhecimentos múltiplos e diferenciados de modo a capacitar o educando [trabalhador] a enfrentar sempre novos e desafiantes problemas (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2007, p.11).

Assim como no momento atual, em outros períodos históricos, a administração era também considerada estratégica na resolução de problemas econômicos e políticos. Félix (1989) assinala que, ainda na década de 1960, a administração adquiriu “uma importância tão grande, a ponto de se tornar comum a concepção de que os problemas econômico-políticos eram, apenas, problemas de ‘ordem técnica’, podendo ser solucionados mediante uma

administração eficiente” (FÉLIX, 1989, p. 66). Na atualidade, é disso que tentam nos convencer, por exemplo, os propositores de políticas educacionais, como o IAS. Aponto como exemplo os defensores da GQT, cujos padrões de administração são os mesmos para o setor econômico e para o político. Seus princípios são aplicados a instituições públicas, como escola, secretarias Municipal ou Estadual de Educação, organizações mais simples e privadas, como empresas, família, hospitais, etc. (BARBOSA, PÓVOA FILHO, XAVIER, *et al.*, 1994, p.3), e em alguns aspectos se apresentam também nos Programas de gestão do IAS.

A ideia é a de que o paradigma de administração da GQT se aplica a qualquer instituição, independentemente de sua origem, natureza e finalidade. A escola, por exemplo, “é uma instituição histórica, [...] não é um local ingênuo, sob um sistema social qualquer. Dela espera-se que cumpra uma determinada função social” (FREITAS, 2003, p.14). Em grande medida, a função social da escola deveria determinar o paradigma de administração adotado.

Esse movimento aproxima-se de algumas estratégias usadas nos Programas de gestão do IAS, cuja sistemática de acompanhamento e o Sistema Ayrton Senna de Informações, instrumento de análise gerencial com foco em resultados estatísticos, almejam imprimir “um grau de ‘cientificidade’ necessário para comprovar a importância da gestão, como capaz de assegurar o funcionamento satisfatório da organização escolar em correspondência às expectativas da sociedade” na nova ordem global (FÉLIX, 1989, p. 72). Dentre outros aspectos igualmente relevantes na composição da gestão dos Programas, o uso de altas doses de inovação tecnológica e da comunicação, a análise gerencial, o controle e uso das informações geradas nesse sistema, no meu entender, são partes dos parâmetros da atividade administrativa da organização social capitalista atualmente em vigor, sendo que, na área educacional, o caso do SIASI é um exemplo emblemático.

Vejo em Harvey uma reflexão coerente sobre o atual regime de acumulação capitalista que auxilia essa compreensão. Para o autor, “a organização mais coesa e a centralização implosiva foram alcançadas, na verdade, por dois desenvolvimentos paralelos da maior importância” (HARVEY, 2003, p.151). Em primeiro lugar:

[...] as informações precisas e atualizadas são agora uma mercadoria muito valorizada. O acesso à informação, bem como o seu controle, aliados a uma forte capacidade de análise instantânea de dados, tornaram-se essenciais à coordenação centralizada de interesses corporativos descentralizados. [...] A ênfase na informação também gerou um amplo conjunto de consultorias e serviços altamente especializados capazes de fornecer informações quase minuto a minuto sobre tendências de mercado e o tipo de análise instantânea de dados útil para as decisões corporativas. Ela também criou uma situação em que vastos lucros podem ser

realizados com base no acesso privilegiado às informações, em particular nos mercados monetários e financeiros [...]. Mas isso é, em certo sentido, apenas a ponta ilegal de um *iceberg* em que o acesso privilegiado a informações de qualquer espécie (tais como conhecimentos científicos e técnicos, políticas de governo e mudanças políticas) passa a ser um aspecto essencial das decisões bem-sucedidas e lucrativas (HARVEY, 2003, p.151).

A organização social no presente é, sem dúvida, marcada pela nova ordem econômica, mais fluída e flexível, com redes de poder múltiplo e mecanismos de tomada de decisões que se assemelham mais a uma teia de aranha que a uma pirâmide de poder estática, o que caracterizava a organização do sistema capitalista tradicional (TORRES, 1995).

De posse de informações como essas, desse conhecimento e de outros, oriundos de diversas áreas do saber, é possível exercer o controle dos indivíduos e o comando da sociedade de classes. Nessas sociedades, em que o poder está confinado nas mãos de uma minoria, “a tecnologia moderna permite o desenvolvimento de um aparelho de controle capaz de manter sob domínio todos os indivíduos” (MORIN, 2005, p.114).

Mesmo de lugares bastante diferentes, Paro (2003) ajuda também a confirmar que “a administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio” (PARO, 2003, p. 32). Nesse caso, o desempenho do Instituto é providencial, deixando pouca ou quase nenhuma margem para a formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais pelos seus parceiros do setor público e dos sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, com a implementação de seus Programas nas redes públicas de ensino. Além do encaminhamento, para o setor público, de todas as diretrizes políticas, sobretudo os mecanismos da gestão, a avaliação dos resultados é realizada por meio de uma instituição privada, Fundação Carlos Chagas, ou outras contratadas pelo IAS. Esse Instituto exerce controle direto sobre as informações educacionais do referido setor, “engessando” as ações dos governos parceiros, “e assim vai se dando o processo de mercantilização da educação que vem acompanhada da centralização do controle e que exige a despolitização das instituições públicas” (GARCIA, In: APPLE, 2005, p.12).

Ainda com relação ao controle da educação pública pelo IAS, o par assimétrico flexibilidade x rigidez é outro exemplo típico das contradições presentes na concepção e na materialização dos Programas de gestão, ou seja, neles também estão presentes elementos de transição do modo de regulação fordista-keynesiano para o de acumulação flexível (HARVEY, 2003). Vejamos: ao mesmo tempo em que o Instituto se encontra sediado na cidade de São Paulo, com uma equipe reduzida de profissionais, de onde partem orientações

para as intervenções em diferentes esferas de governo – local, regional e nacional –, mantém o controle da educação pública estatal da sede do IAS; por meio da sistemática de acompanhamento e da inserção de dados no SIASI em tempo real, igualmente, as informações provenientes das diversas esferas de governo, parceiros do IAS, são confrontadas e analisadas por meio do Sistema conectado em rede de computador, cujo acesso, como já mencionamos, é exclusivo da empresa técnica terceirizada, do IAS, de alguns funcionários em cargos “estratégicos”, do poder público e dos apoiadores e “aliados estratégicos”.

Acredito que, para o funcionamento de um sistema dessa natureza, a técnica e a informática desempenham papel capital. O IAS negocia o pacote educacional fechado e, por meio de “controle remoto”, monitora todas as ações do poder público, enquanto este assimila a ideia e a implementa como se fosse de sua própria autoria. Passado algum tempo de materialização da parceria, vai se criando uma ambiência cultural favorável à assimilação da dinâmica de funcionamento da gestão, inclusive com o poder público cumprindo, por exemplo, todos os passos concernentes ao conceito de retroalimentação para a elaboração de planejamentos, sem a presença física de técnicos do IAS.

6.2 O PLANEJAMENTO NOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO IAS E OS CONCEITOS DE RETROALIMENTAÇÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

O processo de elaboração do Planejamento, na perspectiva do IAS, apóia-se na idéia corrente das novas tecnologias educativas, operadas pelas pesquisas do neocomportamentalismo de Skinner e pelo desenvolvimento do *computer science*, no qual há uma centralidade cada vez maior atribuída às máquinas nesse processo. Assim como o ensino e a aprendizagem, o planejamento nessa perspectiva é mais impessoal, mais controlável, mais microestruturado, mais capaz de autocorreção, ou seja, “através do feedback dos círculos cibernéticos, que é um voltar atrás para modificar o próprio operado e obter melhores resultados” (CAMBI, 1999, p.616).

Essa idéia está expressa nos materiais do IAS e fundamenta-se em um arranjo no qual as informações oriundas da rotina das atividades escolares se processam em movimento circular: “diagnosticar, planejar, executar, avaliar e diagnosticar... ‘retroalimentar’ novo planejamento” (GESTÃO NOTA 10, 2007, p.20). O arranjo é construído com base na análise

gerencial feita a partir da checagem das informações prestadas com as previstas no Plano de Metas da Secretaria de Educação e das Unidades Escolares. O cumprimento de todas as etapas com a checagem de informações passa, conforme o IAS, a ideia de eficiência na gestão. O controle do movimento é visto como capaz de imprimir racionalidade ao processo educacional, levando, portanto, a melhores resultados. Senna (2008) justifica o movimento gerador do planejamento, com os seguintes argumentos:

Na realidade, o maior problema é introduzir no dia-a-dia dos profissionais da educação a observância de quatro fases durante o processo educacional, praticadas de forma continuada: diagnóstico, planejamento, execução e avaliação, para novamente diagnosticar, planejar, executar e avaliar. Essa rotina precisa estar presente em todas as etapas e esferas do processo educacional, para que o aluno possa desenvolver, de fato, as competências cognitivas, produtivas, relacionais e afetivas, de forma a dar concretude aos quatro pilares educacionais: aprender a conhecer, a fazer, a conviver e a ser (SENNNA, 2008, p. 4).

O alinhamento do IAS às propostas de educação expressas em documentos internacionais pode ser observada a partir dessa citação. Os pilares da educação citados acima estão definidos no Relatório Delors (1999) e são considerados, pela UNESCO, como o caminho que conduz a “educação ao longo da vida”. A ideia de planejamento expressa nos documentos instrucionais de gestão do IAS, portanto, teria o papel de conduzir a educação para constituir, “por assim dizer, uma ‘sociedade educativa’, ao mesmo tempo ‘sociedade aprendente’ (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2007, p.56)”, em plena consonância com tal documentação, “emanada de importantes organismos multilaterais” (Ibidem) que, por sua vez, atribuem à “educação o poder de sustentação da competitividade” (Ibidem).

Alguns termos utilizados pelo IAS para assinalar elementos e mecanismos necessários à materialização da gestão, como *retroalimentação/realimentação* ou *feedback*, são usados para designar esse movimento circular, conforme já expresso, e indicam uma transposição de conceitos da Teoria de Sistemas Abertos e cibernética para a área da educação. Por sua vez, esta também absorve outros termos, como *sistema*, *rede*, etc., mecanismos essenciais ao funcionamento da gestão dos Programas do IAS.

Encontrei aproximação entre esses conceitos e as teorias acima apontadas, áreas que deram origem ao novo paradigma do conhecimento a partir da segunda metade do século XX e que atualmente se encontram nas bases do pensamento complexo (MORIN, 1994), em contraposição ao conhecimento científico fundado no pensamento cartesiano, ou mecanicista. (CAPRA, 2006). Vale ressaltar que Morin e Capra são teóricos que não se aproximam do

pensamento marxista, no entanto, são citados nesta tese porque auxiliam a compreensão dos fundamentos dos Programas em análise.

A idéia de complexidade considera que a inter-relação dos agentes em um sistema complexo é dinâmica, não-linear, aberta, imprevisível, caótica, sensível às condições iniciais. Como parte do pensamento complexo, o conceito de retroalimentação/realimentação ou *feedback* é considerado um dispositivo responsável pela eficiência e eficácia da gestão nos programas em estudo. A idéia é que “as variações no ambiente devem determinar variações no sistema e as correções do sistema são possíveis graças à de um dispositivo especial que é o ‘feedback’ ou retroalimentação” (ALONSO, 1988, p.77-8). Capra (2007) afirma que esse conceito, formulado por Norbert Wiener, está expresso no próprio significado de cibernética e pode ser compreendido como

[...] um arranjo circular de elementos ligados por vínculos causais, no qual uma causa inicial se propaga ao redor das articulações do laço, de modo que cada elemento tenha um efeito sobre o seguinte, até que o último realimenta (*feeds back*) o efeito sobre o primeiro elemento do ciclo. A consequência desse arranjo é que a primeira articulação (“entrada”) é afetada pela última (“saída”), o que resulta na auto-regulação de todo o sistema, uma vez que o efeito inicial é modificado cada vez que viaja ao redor do ciclo. [...] Num sentido mais amplo, a realimentação passou a significar o transporte de informações presentes nas proximidades do resultado de qualquer processo, ou atividade, de volta até sua fonte (CAPRA, 1996, p.59).

Ao criticar o uso indiscriminado da cibernética no mundo moderno, Morin (2005) argumenta que, retirando a sua vertente fecunda, “a cibernética serviu para a redução de tudo que é social, humano, biológico à lógica unidimensional das máquinas artificiais” (MORIN, 2005, p.110). Com base nesse conceito, que em muitos aspectos se apresenta “mecanicista”, de uma pretensa racionalidade, percebo muita proximidade entre essa área e a “finalidade” do SIASI no que se refere à análise gerencial para elaboração e execução do planejamento educacional, considerado tema relevante para o “sucesso” da organização escolar. Nessa perspectiva, o planejamento aparece, portanto, como o recurso mais adequado para manter um alto grau de racionalidade, por permitir um processo de decisão conveniente à organização, conforme defende Simon (1964).

O uso do conceito de cibernética no contexto educacional remete à análise de Leff (2006), teórico filiado ao pensamento dialético, acerca do paradigma da complexidade. A incompatibilidade entre as origens do conceito e sua aplicação às ciências humanas e sociais é focalizada pelo autor:

[...] como mostra a epistemologia crítica, os conceitos mecanicistas e organicistas têm funcionado como obstáculos epistemológicos na construção de conceitos que correspondem à organização da ordem simbólica e social. [...] ao estender os princípios organizadores da vida e dos processos ecológicos para a sociedade humana, se desconhece a especificidade das ordens históricas e simbólicas, do poder, do desejo e do conhecimento (LEFF, 2006, p.29-29).

Com a aplicação do conceito à área da educação, subentende-se que conseguirá eficiência e eficácia na gestão. Difunde-se a idéia de um sistema auto-regulável em que, corrigidas todas as etapas do processo educacional, se terá o funcionamento “perfeito” do sistema, segundo o IAS, para uma educação pública de qualidade.

A questão da qualidade do ensino é um tema recorrente nos últimos tempos nos discursos pedagógicos e nas plataformas políticas. Não surpreende o fato de a temática ocupar lugar especial nos materiais de gestão do IAS, os quais apontam a qualidade como o fim último da educação. Assim como outros conceitos abordados nos textos do IAS, não há uma definição clara da qualidade defendida para a educação pública brasileira. Situação análoga é analisada por Contreras (2002) acerca da profusão da idéia de autonomia de professores, mas que pode ser aplicada a qualquer outra área, inclusive à qualidade da educação. A profusão dessas idéias, segundo Contreras, está se dando:

Sobretudo, na forma de *slogans*, que como tal se desgastam e seus significados se esvaziam com o uso freqüente. Pode-se dizer que, por serem slogans, são utilizados em excesso para provocar uma atração emocional, sem esclarecer nunca o significado que lhes quer atribuir. Funcionam assim como palavras com aura, que evocam idéias que parecem positivas e ao redor das quais se pretende criar consenso e identificação. Porém, é provável que parte do êxito dos *slogans* em geral, como o da autonomia de professores em particular, resida em que na verdade escondem diferentes pretensões e significados, em que diferentes pessoas estejam entendendo ou querendo dizer coisas diversas com as mesmas palavras, embora aparentemente todos digam o mesmo (CONTRERAS, 2002, p.23).

O sentido de *slogan* como palavras com aura, segundo Contreras, em alguns casos é muito mais evidente, como se exemplifica com o tema qualidade da educação. Mesmo sendo um pouco extensa, vale a pena reproduzir a análise de Contreras acerca do referido tema. O autor afirma que, “atualmente, todo programa, toda política, toda pesquisa, toda reivindicação educativa é feita em nome da qualidade. É evidente que todos estão de acordo com tal aspiração” (Ibidem). No entanto, defende o autor, “citá-la sem mais nem menos é às vezes um recurso para não defini-la, ou seja, para não esclarecer em que consiste, que aspirações traduz” (Ibidem). Contreras argumenta que:

Remeter à expressão “qualidade da educação”, em vez de explicitar seus diversos conteúdos e significados para diferentes pessoas em diferentes posições ideológicas, é uma forma de pressionar para um consenso sem permitir discussão. Evidentemente esse é um discurso que pode ser utilizado por quem tem poder para dispor e difundir o *slogan* como forma de legitimar seu ponto de vista sem discuti-lo. Por que tem poder para repeti-lo várias vezes sem esclarecer nada. [...] Um recurso que, além disso, se impõe a todos: uma vez que a referência à qualidade transformou-se na forma de falar, ninguém pode abandoná-la, ninguém pode dizer que sua pretensão não é a qualidade da educação (CONTRERAS, 2002, p. 23-4).

Essa exposição auxilia a compreensão do uso recorrente da temática qualidade da educação nos textos do IAS. Assim como outros temas, este permeia seus materiais impressos, nos quais a sistemática de acompanhamento e o cumprimento de metas, dentre outros, são indicativos de qualidade. Em nome da qualidade, justifica-se até mesmo a própria criação do IAS e sua atuação na área educacional. O poder de que desfruta o Instituto autoriza seus representantes a falar, por exemplo, em nome de uma pretensa qualidade da educação, sem, no entanto, se preocuparem com a sua definição. Como já disse anteriormente, neste momento particular do capitalismo, o Terceiro Setor “empresarial” tem o controle da concepção, elaboração, implementação e avaliação de inúmeras políticas públicas sociais, portanto, produz seus *slogans* em torno de algumas palavras “aura”, ou “mágicas”, que, como o “canto da sereia”, encantam o poder público, a área empresarial, o voluntariado e até mesmo inúmeros e desavisados educadores.

Ainda sobre a questão da qualidade, Freitas (2003) também faz excelente análise da profusão desse tema na atualidade. Segundo ele, “tem-se dito que o papel da escola em nossa sociedade é prover o ensino de qualidade para todos os estudantes, indistintamente” (FREITAS, 2003, p.14). Portanto, independentemente das condições da sociedade, “cabe à escola encontrar os meios de ensinar tudo a todos”. Para esclarecer a questão, o autor analisa o papel da escola à luz de duas tendências: a liberal e a socialista. Na primeira, “propõem que a escola ensine todos os estudantes, independentemente do nível socioeconômico destes” (FREITAS, 2003, p.14). Nessa versão, “a desigualdade social deve ser compensada no interior da escola pelos recursos pedagógicos de que esta dispõe” (Ibidem), e a isso se chama equidade. Conforme Freitas,

[...] para os que olham para a eficácia da escola⁵¹ na perspectiva ingênua da equidade, o que resta a fazer é estudar e divulgar quais fatores intrínsecos à escola (recursos pedagógicos e escolares, tamanho da escola, estilo de gestão, treinamento do professor etc.) afetam o aumento da qualidade da aprendizagem (proficiência do aluno), apesar das influências do nível socioeconômico sobre o qual, dizem, nada se pode fazer. Este é o sonho liberal: independentemente do nível sócioeconômico (ou, como se diz, descontados os efeitos do nível socioeconômico) todos os alunos deveriam aprender em um nível de domínio elevado (FREITAS, 2003, p.17)

A versão socialista, para Freitas, “não discorda que a escola deva ensinar todos os alunos em um nível elevado de domínio, mas atacará o problema por outro ângulo”, qual seja: “pela necessidade da eliminação dos desníveis socioeconômicos e da distribuição do capital cultural e social, o que supõe discutir como se acumulam outras formas de capital – o econômico, por exemplo” (FREITAS, 2003, p.18).

Não encontrei essa discussão nos materiais instrucionais do IAS. Neles, a escola não é apresentada como uma organização social, histórica e situada em determinado contexto político, social, cultural, econômico, etc., cuja atividade administrativa expresse as contradições da organização social capitalista. Na concepção de escola apresentada pelo IAS, a ideia de planejamento nem sequer aponta para a elaboração de um marco referencial, com um debate político e filosófico acerca de concepções de sociedade e de homem aos quais a função social da escola se destina. Isso certamente requer, em uma perspectiva democrática, interlocução entre poder público e sociedade, com ampla participação de pais, alunos, educadores, representações acadêmicas, científicas e sindicais.

6.3 PARTICIPAÇÃO NOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO IAS

A participação é um conceito que permeia quase todos os textos e materiais instrucionais do IAS. É apresentado de forma mais sistematizada nos Manuais do Programa

⁵¹ Freitas discute a lógica da escola e nesse texto afirma que a tese da escola eficaz, com equidade, se afirmou em contraposição ao susto que Coleman e seus colegas (1966) deram ao elaborar um relatório concluindo que os achados de suas pesquisas nos Estados Unidos lhes permitiam questionar se a escola fazia diferença na aprendizagem do aluno, já que o nível socioeconômico era mais determinante dos resultados desse aluno do que os recursos pedagógicos que poderiam ser arregimentados para prover sua aprendizagem. Afirma que, mesmo com correções introduzidas nas conclusões de Coleman, estudos que se seguiram concluíram que “não se pode transferir o problema da aprendizagem para a adequação ou não dos ‘recursos pedagógicos da escola’, ocultando a diversidade de ‘nível sócio-econômico dos alunos’ gerada no âmbito de uma sociedade injusta”. [...] “apesar do nível socioeconômico dos alunos, a escola pode fazer alguma diferença nessa relação, já que não é unidimensional e determinista” (FREITAS, 2003, p. 14-15).

Escola Campeã, em especial, no *Gerenciando a Escola Eficaz – conceitos e instrumentos* (2000), do que nos materiais de orientação, por vezes bastante fragmentados, elaborados pelo IAS e encaminhados aos seus parceiros, que passaram a compor o Programa Gestão Nota 10. Neste Programa, o conceito aparece sem mais explicações ou definições, dando a ideia de que, na concepção do IAS, ele foi assimilado por sistemas educacionais e rede de escolas públicas com a implementação do Programa Escola Campeã.

Para falar de participação, recorro a Bordenave (1983), que nos auxilia na compreensão e no significado desse conceito em um dado contexto histórico. O autor afirmava, na década de 1980, que nesse período se notava no mundo inteiro uma tendência para a intensificação dos processos participativos. Apontava que a vontade de participar estava relacionada ao “descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos” (BORDENAVE, 1983, p.12), inclusive dos temas relacionados com a concepção, a oferta e a gestão da educação pública. Ainda conforme o autor, na referida década, algo surpreendente estava ocorrendo com a participação, pois estavam “a favor dela tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares” (Ibidem).

Frente a essas afirmações, cabe questionar o que mudou em 20 anos com relação ao ideal de participação defendido pelos movimentos progressistas citados pelo autor. Para responder essa questão, recorro a excertos de textos do material de gestão do IAS focalizados nesta tese, pois eles dão uma ideia bastante clara das abordagens recentes acerca do conceito de participação. A definição do conceito é bastante ampla, dependendo da posição político-ideológica dos emissores de opiniões, seja em textos impressos, como os que difundem os ideais neoliberais e de Terceira Via e a participação na administração das organizações, difundida na passagem dos anos de 1980 para os de 1990, seja em discursos dos meios político, empresarial e educacional, dos movimentos sociais progressistas e do Terceiro Setor.

Segundo Peroni (2009), a Terceira Via propõe democratizar a democracia, “mas é um conceito de democracia e participação em que a sociedade deve assumir a execução de tarefas que deveriam ser de responsabilidade do Estado” (PERONI, 2009, p.7). Segundo ela, verifica-se “a separação entre o econômico e o político”, nos termos de Wood (2003), e “o esvaziamento da democracia como luta por direitos e das políticas sociais como a materialização de direitos sociais” (PERONI, 2008 Apud PERONI, 2009, p.7).

É perceptível, em inúmeros casos, que a ideia de participação adquire sentido diverso daquele definido por Bordenave, assim como por movimentos sociais progressistas. Parece-

me um caso típico de esvaziamento de conceito progressista e de redefinição do conteúdo de participação com a virada neoliberal, de Terceira Via, em face da reestruturação produtiva. A ideia corrente de participação tem se dado na perspectiva de responsabilizar os sujeitos por seus próprios problemas, não no sentido de *empowerment*, na tomada de decisões, mas na execução de serviços em substituição ao papel do Estado. É, portanto, da participação nessa perspectiva que trato a seguir.

A questão da participação na gestão da escola tratada nos materiais do IAS é compreendida como envolvimento de pais e da comunidade na vida escolar. Um dos aspectos positivos da participação, segundo o IAS, é apresentado como a possibilidade de melhorar os recursos da escola: “onde existe maior participação dos pais e comunidade, a escola tem mais recursos, torna-se menos dependente e o desempenho dos alunos tende a ser melhor” (MANUAL, 2000, p.230). Aqui caberia perguntar, entre outras questões: independente de quem? A participação dos pais restringe-se à busca de recursos? Outras formas de participação prescritas nos materiais instrucionais do IAS, como aquelas já citadas no texto Conceitos que fundamentam o programa Escola Campeã, tratam, por exemplo, da atribuição de funções e responsabilidades à comunidade escolar. A citação usada mais abaixo, extraída da página 238 do Manual Escola Campeã, diz o contrário.

Nesse aspecto, a ideia de participação aproxima-se daquela empregada na administração empresarial, pois administrar, na perspectiva participativa, “consiste em compartilhar decisões que afetam a empresa, não apenas com funcionários, mas também com clientes ou usuários, fornecedores e, eventualmente distribuidores ou concessionários da organização” (MAXIMIANO, 2010, p.371). Os materiais do IAS prescrevem as principais funções do Colegiado e afirmam que cabe ao diretor articular a participação da comunidade nesta instância. Será que a participação se restringe à representação em órgãos colegiados, como algo normativo e prescritivo previamente determinado? Depende apenas da articulação do dirigente escolar? Ou participação é algo que se conquista, especialmente por meio de embates e disputas em defesa de projetos antagônicos, em espaços públicos, sendo a escola um desses espaços, conforme apontava o desejo de mudança por segmentos progressistas de décadas anteriores?

O texto do IAS, no Programa Escola Campeã, também apresenta outras opções de participação, assim expressas: “há dois mecanismos que são comprovadamente mais eficazes de participação: escolher a escola ou, se não puder escolher a escola, participar do colegiado” (Ibid. p.237). Essa instância de participação, segundo os materiais do IAS, “permite superar as formas mais comuns de participação dos pais no passado: usar mão-de-obra gratuita dos pais

para ‘mutirões’; angariar recursos ou trazer os pais para ouvir o que a escola tinha a lhes dizer” (Ibid. p.238). Nas sugestões para organizar a participação dos pais, recomenda-se: “e quando ele começar a se sentir familiarizado com o ambiente escolar, convide-o a observar as instalações da escola e tente puxar dele suas observações e sugestões sobre o que pode melhorar e em que ponto ele poderia contribuir” (MANUAL, 2000, p.243). Ainda, em outro trecho do texto, afirma-se que “o PDE pode prever a participação dos pais em trabalhos de manutenção ou reforma da escola” [...] e que “a participação dos pais na caixa escolar e nos conselhos que administram os recursos que chegam às escolas é essencial” (MANUAL, 2000, p. 244).

Nessa direção, poderia extrair muitos outros exemplos constantes nos textos do IAS acerca de sua concepção de participação, sem esquecer que a essas formas de participação se mesclam outras, defendidas pelo movimento docente e de setores progressistas da sociedade que requerem uma democracia mais autêntica (BORDENAVE, 1983). No entanto, a ideia de participação corrente nos textos é prescritiva. O IAS determina como ela deve se dar no interior da escola pública, atribuindo à participação com trabalho voluntário da comunidade local e/ou por meio de parcerias o papel de suprir as inúmeras lacunas deixadas pelo Poder Público estatal. As instituições públicas escolares que implementam políticas sociais estão relegadas ao quase-abandono, à asfixia e à desconstrução da sua natureza pública. Exatamente neste momento há grande apelo à participação, mas no sentido exposto nos Programas de gestão do IAS, qual seja: a participação como mecanismo de aliviar o Estado de suas funções de provedor e executor de políticas sociais; por outro lado, o mesmo Estado faz parcerias e investe na compra de materiais didáticos do setor privado. O apelo se dá também no sentido de responsabilizar as famílias e, individualmente, os dirigentes escolares pela manutenção da escola pública pela via da “participação”. Esses passos são essenciais para a introdução de mecanismos de mercado nessa área, pois, por trás da falácia da ineficiência do Estado, tão difundida pelos neoliberais e pela atual social democracia, encontra-se o real motivo dos interesses do capital na educação: difundir o projeto hegemônico na área educacional e disputar recursos públicos, vendendo materiais didáticos e pedagógicos para o setor público, o que não deixa de ser um mecanismo de privatização da educação pública, ou de parte dela.

Portanto, a difusão da ideia de participação, nesse final de século e início de século XXI, merece atenção especial. Há muitos interessados na participação – progressistas e conservadores –, tornando necessário o estudo em perspectiva histórica do referido conceito para então compreender os inúmeros significados a ele atribuídos.

São várias as contradições acerca da ideia de participação expressas ao longo dos textos do IAS e elas podem ser assim expressas: em um primeiro momento, recriminam-se formas de participação nas quais era utilizada mão de obra das famílias, mas, logo em seguida, os pais são chamados a opinar sobre melhorias para a escola e formas de contribuição, bem como a participar em trabalho de manutenção e reforma da escola. Afinal, que diferença substancial existe entre as três proposições? Penso que ela está no discurso, nos *slogans* e apelos divulgados pelo Instituto, na metodologia usada pela liderança da escola para persuadir pais e comunidade a assumir consensualmente, com trabalho voluntário, o papel do Estado na manutenção da escola pública.

A leitura do material disponível sobre a concepção de participação nos Programas de gestão do IAS tem em comum as incongruências. Ora apresenta uma concepção que se aproxima daquela definida para a implementação da gestão democrática, mas que não deixa de ser prescritiva; ora, em inúmeras outras ocasiões, a definição aproxima-se daquela trazida pela Terceira Via e pelo Terceiro Setor, que tem no trabalho voluntário, no autogoverno, a forma mais autêntica e cidadã de participação. Nessa perspectiva, a comunidade é responsável pela resolução de seus próprios problemas, é coerente, portanto, com o projeto hegemônico dominante, atualmente em curso na sociedade capitalista.

A participação é um importante elemento na construção e consolidação da gestão democrática. Política democrática é sempre política participativa. Ela não se reduz à escolha daqueles que tomam as decisões, como no caso da eleição para função diretiva e para membros de Conselhos escolares, Associação de Pais e Mestres, etc., e menos ainda à manutenção da estrutura física, material e humana da escola. Ela se concretiza pela participação direta na definição do tipo de educação que interessa à classe social à que pertencem às famílias cujos filhos freqüentam escola pública, sendo, portanto, um ato conscientizador e ao mesmo tempo libertador. Com ela, “fixa-se o ambicioso objetivo final da ‘autogestão’, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes” (BORDENAVE, 1983, p.20).

No momento atual, a autonomia resultante da participação da qual fala o autor conduz a certa subserviência ao poder do Estado e do capital, materializado nos interesses da classe dominante. Como exemplo, nos Programas do IAS, a participação na gestão escolar é apresentada em materiais instrucionais e de divulgação com um apelo explícito à comunidade, a empresários, pais e profissionais de diferentes áreas para assumirem a responsabilidade com a manutenção tanto da infraestrutura da escola quanto de processos de ensino e aprendizagem, como aulas de reforço e trabalhos em áreas diversas (extraclasse). Essa participação seria por

meio de parcerias, doações e trabalho voluntário, expedientes vistos pelo IAS como exercício de cidadania para a terceira via, e como aproximação entre Estado e sociedade civil, para a democratização da democracia. Como o trabalho voluntário é tratado em item separado de participação, retomarei essa discussão posteriormente, dedicando-me a seguir ao conceito de autonomia.

6.4 AUTONOMIA NOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO IAS

A autonomia é um tema recorrente na história, uma empreitada da humanidade. Ocupa lugar de destaque nas preocupações de filósofos, desde a Antiguidade até os mais “bem intencionados” representantes atuais da Nova Direita. Afinal, por que o tema chama tanto a atenção? Hoje, por exemplo, ele é amplamente utilizado no exato momento de profundas transformações ideológicas e políticas “que vêm sendo produzidas quanto ao papel do Estado, dos serviços públicos, da cidadania e da democracia, com as mudanças das reformas educacionais” (CONTRERAS, 2002, p.258). Analisar seu sentido nos materiais do IAS, eis o desafio do texto que segue.

Dentre inúmeros conceitos e expressões tratados nos materiais instrucionais do IAS, a **autonomia** é um dos conceitos importantes no que diz respeito à gestão escolar. É por meio dos temas Colegiado e caixa escolar que se aborda a questão da **autonomia** da escola.

O Colegiado e a caixa escolar são entidades civis, precisam de registro em cartório. A justificativa apresentada para a formação do Colegiado e da caixa é que “são fundamentais para que a escola pública **supere sua dependência** em relação ao Estado e ao município e passe a planejar e executar seu próprio projeto de ensino...” (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.238, grifo meu). Nesse sentido, podemos entender a ideia de autonomia como sendo independência financeira, política e administrativa, que seria responsável pela independência em outros aspectos, tais como planejamento e execução de atividades, e também com o sentido de “fazer sozinho”, escolher os caminhos, tomar as decisões e responsabilizar-se individualmente por elas.

Essa ideia aparece em um material instrucional de capacitação de diretores (2003) elaborado pelo IAS, no qual o Instituto faz comparação entre a autonomia da escola pública e a da escola privada, questionando se uma escola autônoma precisa de Secretaria de Educação, uma vez que as escolas privadas não dependem de uma Secretaria de Educação para funcionar.

Para o IAS, é no ambiente escolar que se resolvem todos os problemas de desempenho da escola; caso o desempenho seja baixo, todos serão responsabilizados. Essa ideia é coerente com o eixo descentralização, no qual vem impressa a ideia de autonomia, considerada importante pelos neoliberais no aprofundamento da reforma do Estado. A ideia de descentralização funciona com o repasse de responsabilidades, de forma hierárquica, da União a estados e municípios; no caso das políticas sociais, como a educacional, as responsabilidades pela execução da política são da própria escola, diga-se, de dirigentes escolares, docentes e a comunidade – inclusive, a busca de parcerias e trabalho voluntário cabe ao diretor/líder.

O Colegiado é importante para assegurar a autonomia das escolas e implica a co-responsabilidade da comunidade na obtenção dos resultados da escola - nessa concepção, podemos dizer, para assegurar o sucesso dos alunos

O IAS apresenta uma autonomia prescritiva, que pode ser observada nos itens que foram avaliados como indicadores de gestão para os municípios parceiros, propostos pelo Programa Escola Campeã, conforme expressos a seguir:

Autonomia Administrativa:

a) Delimita autoridade do diretor sobre pessoal (frequência, sanções, responsabilidades pelo desenvolvimento e capacitação do pessoal da escola, avaliação de desempenho, etc.);

b) Delimita decisões que o diretor pode tomar em matérias administrativas (admissão, demissão, disponibilidade de pessoal, etc.);

c) Delimita prazos para apresentação do PDE, informações periódicas e relatórios a serem enviados para a Secretaria;

d) Especifica instrumentos e mecanismos de supervisão da escola pela Secretaria de Educação.

Autonomia Financeira:

a) Delimita autoridade do diretor para receber e alocar recursos da Secretaria e de outras fontes;

b) Assegura a cada escola recursos compatíveis com os insumos básicos de forma eficiente, que estimule melhor uso de recursos de forma equânime, com critérios objetivos para alocar recursos.

Autonomia Pedagógica:

- a) Secretaria possui plano ou orientação curricular para cada série ou ano letivo, definindo conteúdos e objetivos ou nível de desempenho cognitivo esperado que permita avaliação externa;
- b) Delimita autonomia da escola sobre proposta pedagógica, métodos, meios e materiais de ensino;
- c) Define responsabilidades da escola em assuntos relacionados com desenvolvimento e capacitação do pessoal;
- d) Define responsabilidade da escola pelo desempenho dos alunos, inclusive mecanismos de responsabilização;
- e) estabelece mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação do desempenho dos alunos.

Para cada item avaliado, era atribuído um conceito, valendo de 1 a 3, ou 0 para insuficiente. De acordo com os indicadores acima descritos, trata-se de uma autonomia prescritiva, delegada e controlada pelo IAS, transformada em lei por força dos termos de convênio, da avaliação de indicadores de gestão, entre outras determinações cumpridas pelos parceiros do setor público. Isso seria, segundo o IAS, uma forma de melhorar a eficácia da gestão e a qualidade da educação. Tal expediente aproxima-se das análises de Barroso (2004) quando este trata da autonomia como uma ficção legal na reforma da organização escolar em Portugal. No tocante à autonomia das escolas naquele país, Barroso (2004) avalia que

[...] a 'retórica' sobre a autonomia das escolas assume um claro protagonismo, numa estratégia mais ampla de reforma da organização escolar, tendo em vista, segundo os seus proponentes, melhorar o funcionamento da sua gestão e aumentar a qualidade e eficácia dos seus resultados (BARROSO, 2004, p. 50).

Assim como no Brasil e em Portugal, a concepção de autonomia que orienta as reformas educacionais na atualidade em diferentes partes do mundo é bastante diversificada, dependendo da forma como cada país tem lidado, historicamente, com a organização de seu sistema escolar. O estudo da autonomia da escola realizado por Whitty e Power (2002) na Inglaterra, no País de Gales, nos Estados Unidos e na Nova Zelândia também mostra que esse conceito está sendo difundido em larga escala como importante elemento justificador e providencial às recentes reformas educacionais. Nesses países, "as recentes reformas procuraram dismantelar as burocracias centralizadas, substituindo-as por sistemas de escolarização com maior diversidade de tipos de escolas disponíveis, juntamente com uma

maior ênfase na escolha parental⁵² e na competição entre escolas” (WHITTY e POWER, 2002, p. 15). Para os autores, a autonomia educativa, na perspectiva atual,

[...] refere-se à administração própria da escola incluindo ora alguns, ora todos os aspectos de financiamento e tomadas de decisão que são transferidas dos gabinetes regionais e distritais para as escolas, tanto para os profissionais locais, como para os conselhos escolares da comunidade, ou ainda para a combinação dos dois (WHITTY e POWER, 2002, p.16).

O exemplo desses países ajuda a compreender que a autonomia que orienta as reformas educacionais é parte das agendas empresariais e de políticas governamentais. O IAS, uma entidade do Terceiro Setor empresarial, por exemplo, apresenta o conceito de autonomia em consonância com o pensamento capitalista hegemônico. Além de destacar a autonomia administrativa, pedagógica e financeira nas unidades escolares, nos moldes da descentralização, também assinala funções para o diretor líder relacionadas com a superação das dificuldades. “Essas duas esferas”, **liderança e autonomia**, permitem ao diretor não somente avaliar no dia a dia a infraestrutura escolar, os níveis de aprendizagem e as intervenções praticadas, mas principalmente atuar positivamente na superação das dificuldades. Assim como no PEC, no Programa Gestão Nota 10, a autonomia é vista como sendo independência financeira, política e administrativa, o que seria responsável por sua independência em outros aspectos, tais como planejamento e execução de atividades, e também com o sentido de “fazer sozinho”, escolher os caminhos, tomar as decisões e responsabilizar-se individualmente por elas.

Segundo Laval (2003), a autonomia, tal qual vem sendo implementada nas escolas atualmente em quase todos os países e continentes, é, sem sombra de dúvida, parte constitutiva do pensamento neoliberal, que viu na descentralização e no conceito de autonomia ótima oportunidade para reduzir o tamanho do Estado. Nesse sentido, a função do Estado foi minimizada para com as políticas sociais e maximizada para com o capital (PERONI, 2003).

As justificativas apresentadas nas reformas educacionais na atualidade têm focado a gestão como a grande responsável pela má qualidade do ensino, pelo baixo desempenho do sistema escolar. Nas explicações sobre o desempenho escolar, abandonam-se justificativas sociais e focaliza-se a aprendizagem do aluno (CAMBI, 1999). Os dilemas relacionados com a aprendizagem são simplificados e apresentados, por exemplo, nos materiais do IAS como

⁵² Trata-se das “políticas que defendem a oferta de oportunidades para a escolha entre escolas estatais e com as que usam financiamento público para alargar a escolha no setor privado” (WHITTY e POWER, 2002, p.16).

um problema de má gestão da escola pública. Consoante com os preceitos neoliberais para o IAS, a repetência e a evasão geram custos que oneram o Estado indevidamente – “não são apenas uma questão de qualidade da escola. Trata-se de fluxo e do custo do fluxo” (FREITAS, 2003, p.80). A ideia é que, se o problema está na gestão, cabe, portanto, à escola solucioná-lo – a responsabilidade é das instituições de ensino, e não do “Estado” centralizado. Nessa perspectiva, a receita apresentada é a otimização e o uso eficaz de recursos públicos, evitando o desperdício, daí as políticas de correção de fluxo e, por fim, uma gestão descentralizada e autônoma, onde os gestores assumam os “riscos” pelo “empreendimento” administrativo, responsabilizando-se pelo desempenho escolar.

A complexa realidade material na qual as políticas educacionais são implementadas na atualidade vem desmascarando proposições como as do IAS, de justificar a má qualidade do ensino com a ineficácia da gestão. Primeiro, até o momento, não tenho conhecimento de estudo teórico e empírico aprofundado que aponte apenas uma variável do processo educacional como a única responsável pelo desempenho escolar. No entanto, o IAS afirma que “o fracasso escolar, a repetência, a evasão e mesmo a indisciplina e a violência têm sido apontados como resultados do distanciamento da família do ambiente escolar” (MANUAL, 200, p.239).

A ideia de autonomia como importante fundamento da gestão democrática é uma experiência nova no sistema educacional brasileiro. O modelo de organização e funcionamento da escola aqui esteve historicamente subordinado a prerrogativas, tais como: leis, decretos, portarias e planejamento curricular centralizado elaborado nos órgãos centrais do sistema de ensino. Somente a partir da década de 1980, a relação Estado/sociedade civil tornou-se mais tênue, com esta última exigindo ações mais efetivas do Governo em relação ao sistema educacional, sob a alegação de que o Estado é o principal responsável por fazê-lo funcionar. “O Governo, falando e agindo como Estado, por sua vez responde com a ampliação das medidas de controle sobre a ação da escola, não na mesma proporção em que libera recursos financeiros, que são sempre minguados e dispersos” (MACHADO, 2003, p.228).

Portanto, o argumento justificador das reformas, ou seja, evitar o desperdício de recursos públicos pelas unidades escolares, não se sustenta frente a uma análise minimamente rigorosa acerca do funcionamento das escolas públicas brasileiras. Em sua maioria, registros históricos apontam que o sistema público de ensino foi relegado ao abandono e ao descaso pelo Poder Público. Ideias que circulam atualmente com base nos argumentos acima descritos, acredito, fazem parte dos *slogans* de desconstrução do público e, naturalmente, de exaltação da superioridade do privado. Tal discurso de fato é parte de um conjunto de

mudanças impetradas pelo capital contra o público, para também se apropriar de recursos públicos por meio das reformas educacionais, orientadas pelas regras de mercado. A gestão da educação e da escola pública, adequada à linguagem mercadológica, empresarial, apropria-se de conceitos, tais como os de liderança, gerência e responsabilização, entre outros, apresentados nos materiais do IAS e expostos a seguir.

6.5 FORMAS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR, LIDERANÇA, GERÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO NOS PROGRAMAS DO IAS

O papel atribuído à liderança do gerente na coordenação do trabalho administrativo nas organizações não é recente. Registrei, em parte deste texto, nas teorias de base comportamental e na Gerência da Qualidade Total, a ênfase dada ao papel do líder nas funções administrativas. Com a pretensão de um modelo gerencial para a educação, não é por acaso que o IAS também enfatiza esse papel como parte do controle e racionalidade aos processos educacionais, fundamentais à materialização de sua política educacional que orienta as ações de governos parceiros. A eleição para provimento do cargo do líder aparece nos materiais instrucionais como uma questão complementar à escolha por competência técnica e experiência, mesmo que o processo eleitoral não seja considerado um simples acessório por movimentos acadêmicos e sindicais de representação de professores, inclusive instituído na Constituição Federal de 1988 como um princípio da educação nacional.

São inúmeras as formas de provimento do cargo de diretor praticadas no Brasil, conforme registram Mendonça (2002), Paro (1996) e Dourado (1990), entre outros. Salvo algumas raras exceções, pode-se dizer que o provimento por meio de eleições diretas é recente, tendo começado de forma difusa no país a partir da década de 1980. Em muitos casos, as eleições ocorrem de forma subsidiária à escolha por competência técnica. É o caso das orientações do IAS aos sistemas públicos de ensino, seus parceiros, para o provimento desse cargo. Além da competência técnica, muito valorizada para o provimento de cargo na perspectiva da burocracia weberiana, o IAS dá ênfase à liderança do diretor, visto como gerente da instituição escolar cujas incontáveis funções e atribuições partem de pequenas e

detalhadas tarefas diárias até as mais abrangentes e de longo prazo, como as anuais, sendo ainda assinalada a sua responsabilização pelo cumprimento de metas.

Ao diretor, cabe gerenciar a unidade escolar racionalmente, de modo a controlar todo o processo educacional com vistas ao alcance de resultados. Quanto ao alcance de resultados, Falconi (2009), profundo conhecedor e divulgador da Gerência da Qualidade Total e do Modelo Toyota de Administração no Brasil, é convicto ao afirmar que:

[...] existem três fatores fundamentais para a obtenção de resultados em qualquer iniciativa humana: Liderança, Conhecimento Técnico e Método. Seja em empresas, governos, forças de segurança, forças armadas, fundações, escolas, hospitais, etc., estas três frentes devem ser constantemente cultivadas (FALCONI, 2009, p.13).

Para o autor, dessas três funções, a Liderança constitui o que há de mais importante em uma organização. Sem ela, nada acontece. De nada adianta método ou conhecimento técnico se não existe liderança para fazer acontecer (FALCONI, 2003). Com base nessas afirmações, fica compreensível a recorrência com que o conceito de liderança aparece em todos os textos disponíveis e lidos e o valor a ela atribuído nos materiais instrucionais do IAS.

O Programa Gestão Nota 10, assim como o PEC, dá ênfase à liderança do diretor de escola, indicando como critério de escolha a formação acadêmica, a experiência e a competência técnica, requisitos essenciais para dar vida ao processo educacional.

Liderar significa coordenar, integrar e consolidar permanentemente os resultados dos membros da escola, explicitados em seus planos anuais de trabalho, por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola/PDE. O PDE é apresentado como o instrumento central da liderança. Nele estão explicitadas a missão e a visão da escola, “[...] onde a função da liderança consiste em manter as atividades de todos focalizadas na visão de uma escola cada vez mais eficaz, mantendo, reforçando e promovendo os valores e comportamentos que constituem a cultura da escola” (MANUAL, 2000, p. 191-192).

Vejo muita aproximação entre o significado de liderança acima citado e aquele definido por Falconi. Para o autor, a única definição de liderança que interessa às organizações é: **liderar é bater metas consistentemente, com o time e fazendo certo**. Quem não bate metas não é líder. O papel do líder é atrelado ao da equipe. “Se ser um bom líder é conseguir resultados por meio das pessoas, então a pessoa do líder deve investir uma parte substancial de seu tempo no desenvolvimento de sua equipe” (Ibidem, p.14). Por inúmeras vezes, a ideia de articular a equipe para o cumprimento de metas é tratada nos materiais do IAS como sendo o mesmo que mobilizar a comunidade escolar para a participação. Como já

tratei do tema anteriormente, não cabe aqui discuti-lo novamente, mesmo porque não é novidade a concepção dessa categoria para o IAS.

O Manual aponta o que seria necessário para a efetivação de uma liderança eficaz. Liderança eficaz é aquela que garante condições para que os liderados produzam e alcancem os resultados, “[...] implica objetivos compartilhados a partir do PDE, aonde o diretor é o responsável por assegurar que sejam atingidos” (MANUAL, 2000, p.193). Nessa perspectiva, a principal função de liderança consiste em apoiar as ações dos subordinados. A ideia de liderança já traz em si a de liderado. Destoa, portanto, da ideia de gestão democrática e participativa, com relações horizontais, no sentido político do termo da repartição do poder.

Liderança eficaz requer uma forte capacidade de ouvir, escutar e compreender. O Manual apresenta a distinção entre as três qualidades apontadas, afirmando que “ouvir, escutar e compreender são passos necessários para a aceitação dos pontos de vista e da realidade alheia, sem as quais se torna impossível o exercício da liderança” (Ibidem, p.193). Portanto, uma liderança eficaz requer dedicação de tempo, presença e exemplo. Liderança “é física, é concreta e age no concreto das situações e das pessoas lideradas” (Ibidem, p.195).

O empresário David Travasso expõe opinião acerca da gestão da escola, afirmando que “o bom diretor precisa entender qual é o ‘seu negócio’, qual o negócio da ‘sua’ escola” (MANUAL, 2000, p.196). A escola é o empreendimento do diretor; a função do diretor é empreender a escola. O líder, antes de tudo, é um empreendedor, não um administrador burocrático. A escola aqui é equiparada a um negócio qualquer, não é vista em sua especificidade como uma organização social, histórica, da qual se espera o cumprimento de uma determinada função (FREITAS, 2003).

Como em uma empresa capitalista, a ideia da escola como um empreendimento do diretor corrobora a visão de administração do trabalho na organização empresarial capitalista, expressa por Alonso (1988):

[...] o aumento do tamanho do grupo ou da complexidade da tarefa a ser efetuada requer cada vez mais a diferenciação e especialização da função administrativa, a qual por sua vez também ganha em complexidade. Então, à medida que uma certa atividade social assume maiores proporções, requerendo uma ação organizadora e coordenadora mais nítida, esta atividade é objeto necessário de consideração de uma “organização”, isto é, esta atividade deve ser vista como um “empreendimento” e, neste caso, a racionalidade da ação é uma imposição das próprias condições sociais existentes, bem como das expectativas em torno dos resultados a serem conseguidos (ALONSO, 1988, p.29).

O diretor é sobrecarregado com o trabalho burocrático exigido pelas rotinas instituídas com a implementação dos Programas nas escolas. Cabe-lhe articular, junto aos

demais trabalhadores da educação e pais, os meios, inclusive materiais, para alcançar resultados satisfatórios ao desempenho da escola. Essas abordagens ajudam a compreender “a preocupação fundamental da administração capitalista com a coordenação do esforço humano coletivo, em sua forma específica de gerência com que ela se apresenta no modo capitalista de produção” (PARO, 2003, p.60). Nesse sentido, o controle do trabalho cooperativo desempenhado na escola não é diferente se comparado ao papel atribuído às funções do gerente nas complexas organizações capitalistas. Segundo Paro, “a superação do desinteresse do trabalhador e a neutralização de sua resistência às condições de trabalho impostas pelo capital são buscadas através da *gerência*. Esta constitui-se, essencialmente, no controle do trabalho” (PARO, *ibidem*). Paro, citando Braverman (1980), afirma que “o controle é, de fato, o conceito fundamental de todos os sistemas gerenciais, como foi reconhecido implicitamente ou explicitamente por todos os teóricos da gerência” (PARO, 2003, p.60). Outro autor utilizado para ilustrar essa questão é Leffingwell, ao assegurar que “a gerência eficaz implica controle. Em certo sentido, os termos são intercambiáveis, visto que gerência sem controle não é concebível” (PARO, 2003, p.60).

A ideia de responsabilização pelos resultados, inclusive com aplicação de sanções sugeridas, como, por exemplo, em termo de compromisso assinado entre o Prefeito Municipal e o Diretor para o cumprimento de metas, pode gerar a perda do mandato do diretor eleito. Este está sujeito a sanções e constrangimentos no exercício de suas funções. Aqui parecem aplicar-se os princípios de *accountability*, ou seja, da denominada Lei de responsabilidade fiscal, uma forma de controle a partir da qual os gestores públicos ficam sujeitos a responder civil e criminalmente por seus atos.

As discussões efetuadas por Paro (2003) acerca da gerência enquanto controle do trabalho alheio permitem compreender o papel da liderança nos programas do IAS. Esse papel é parte do método racional, previsível, controlado, bem ao gosto cibernético, ou seja, uma administração pautada na interação entre burocracia e tecnologia gerencial (DALE, 1988). A pretensa neutralidade, impessoalidade, *accountability*, enfim, o conjunto de ações previsíveis na burocracia e na tecnologia gerencial é hoje de difícil alcance, pois seria ingênuo sustentar atualmente que as pessoas se comportam passivamente frente aos sistemas ou às organizações sociais em que estão inseridas.

Especialmente no que se refere à instituição educativa, esta é constituída como espaço de subjetividades, desejos, diversidades socioculturais e econômicas, enfim, inúmeras manifestações inerentes às vivências humanas não previstas em nenhum manual educativo. Cabe aos diversos segmentos da comunidade escolar sintetizar todas essas manifestações e

materializá-las em ações políticas, seja por meio da atuação em Conselhos Escolares ou outras formas de participação na escola.

6.6 COLEGIADO E/OU CONSELHO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DO IAS

No Manual *Gerenciando a Escola Eficaz* (2000), são apresentados diversos motivos que justificam o surgimento do Colegiado Escolar: como substituição e/ou aprimoramento de instituições que preenchiam papéis semelhantes, como as caixas escolares, as associações de pais e mestres ou os círculos de pais; como resposta do governo aos anseios de participação da sociedade na gestão de entidades públicas; como fruto da comprovada incapacidade dos governos em oferecer todos os serviços de que a população necessita.

O Manual apresenta o colegiado como responsável por assegurar a autonomia da escola, o fortalecimento da gestão e a transformação do conceito de escola pública – escola do governo – para uma escola que efetivamente pertence às comunidades a que serve e é dirigida com a real participação destas. A participação da comunidade, na perspectiva do IAS, “implica a sua corresponsabilidade pela obtenção dos resultados da escola, ou seja, por assegurar o sucesso dos alunos, de acordo com o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)” (Ibidem).

Dentre as formas de participação na escola, inclusive em assembleia e no Colegiado, os textos do IAS dão ênfase também ao trabalho voluntário, assim se expressando: “a integração de qualquer membro da comunidade escolar nas assembleias e de apenas alguns de seus membros no colegiado escolar não esgota as formas de participação da comunidade” (Ibidem, p.275). Nessa perspectiva, “essa participação se faz através da atribuição de funções e responsabilidades compartilhadas, que são ajustadas a partir do PDE e que podem ser complementadas pelo **trabalho voluntário** de cada um” (Ibidem).

As funções do colegiado são apresentadas no Manual, destacando-se como a principal delas a de apoiar o diretor e demais lideranças da escola na elaboração e implementação do PDE. Destaca-se, ainda, que outras funções do colegiado incluem deliberação, consulta e fiscalização, cujas ações incluem participar da escolha do diretor da escola e corresponsabilizar-se pela gestão de recursos financeiros. Mais uma vez, o diretor é tido por fundamental na articulação da participação nas funções do colegiado. Em outra parte do Manual, são apresentados os benefícios da participação no colegiado escolar, sendo eles: a

escola deixa de ser do governo e torna-se pública; geração de envolvimento, responsabilidade e corresponsabilização; aprendizado da cidadania e aprimoramento da vida social e da democracia. No aspecto “envolvimento da comunidade”, o Manual prescreve como a escola deve articular-se para estabelecer estratégias de participação da comunidade, assim como “promover lideranças locais, instrumentando os pais para relacionar-se de forma mais eficaz com as escolas” (Ibidem, p.281).

Quanto às funções do colegiado, a sua importância, conforme os textos do IAS, se mede pelos seguintes critérios: colaboração na definição da missão, visão, objetivos e metas do PDE; colaboração na implementação do PDE, “visando à integração dos resultados de todos os participantes da comunidade escolar; corresponsabilidade pela obtenção dos resultados da escola” (Ibidem, p.286).

O Manual apresenta quadro com as competências administrativa e pedagógica do Conselho Escolar, com funções consultivas e deliberativas, totalizando 22 itens, sendo 15 de natureza administrativa e sete pedagógicas. Entre as de natureza administrativa, seis referem-se à aprovação de medidas, destacando-se: designação de função pública de professor, avaliação do estágio probatório; quadro de pessoal da unidade; critérios para distribuição de turmas. Duas das de natureza pedagógica seriam: aprovação do calendário escolar e realização de cursos de extensão comunitária.

No restante das funções, especialmente uma chama a atenção, a palavra *propor*. Esta aparece uma única vez, referindo-se à expansão do atendimento escolar e à organização da unidade de ensino. A função de analisar aparece em três situações, sendo elas: opinião sobre os termos de convênios a serem celebrados pela unidade de ensino; resultados de avaliação do desempenho do pessoal quanto ao mérito e resultados; dados do desempenho da escola para propor o planejamento das atividades pedagógicas. As demais funções são apresentadas mais no sentido de referendar medidas tomadas no interior da escola, o que contempla as duas competências apontadas (Ibidem, 288).

As competências e atribuições do Conselho Escolar são apresentadas de forma prescritiva, normativa, em textos do IAS, como o Escola Campeã. Para não perder de vista a ideia que orientou a criação de órgãos colegiados, como os Conselhos Escolares, compreendidos como instrumento de materialização da gestão democrática, conforme exposto no capítulo dos fundamentos da gestão nos Programas do IAS, retomo a ideia de Conselho apresentada por Rodrigues (1997):

O colegiado constitui-se em um projeto que devemos assumir para a construção de uma “nova escola”. Não devemos esperar, ingenuamente, de imediato, todos os efeitos práticos e políticos esperados. O caminho para a mudança será construído e reconstruído no dia-a-dia, à medida que vamos compreendendo os problemas educacionais (RODRIGUES, 1997, p. 32).

Por essa definição, o papel atribuído ao Conselho é o de construção de uma nova escola, e isso envolve encará-lo como uma instância política, de tomada de decisões, como espaço de poder, desenvolvimento, aprendizagem e revisão de processos participativos (WERLE, 2003). Os argumentos apresentados no texto *Escola Campeã*, do IAS, para a criação dos Conselhos Escolares, em muitos aspectos passam a ideia de que tal órgão deve assumir a administração escolar e também responsabilizar-se pelos resultados. Por exemplo, sua criação é vista pelo IAS “como fruto da comprovada incapacidade dos governos em oferecer todos os serviços de que a população necessita”; por meio do PDE, “o Colegiado é co-responsável pelos resultados da escola” e, ainda, a escola deixará de ser do governo, tornando-se pública. A ideia aqui vigente é a de que o Conselho deva assumir o papel do Estado com parte dos serviços públicos envolvidos na manutenção da escola, desvirtuando, portanto, o papel do Conselho Escolar.

Segundo Rodrigues (1997), no espírito democrático, o Conselho deve organizar-se para exercer o papel de coordenador da ação colegiada na escola, para que não seja apenas instância de natureza administrativa, mas uma instância de natureza pedagógica e política na escola. Ao afirmar que o Colegiado tem a função de tornar a escola pública, retirando-a do governo, o IAS acena com a possibilidade de a escola tornar-se uma entidade pública não-estatal, tendo responsabilidade por sua manutenção e pelos resultados com os recursos públicos a ela encaminhados pelo Estado, cabendo ao Conselho Escolar e à equipe diretiva da escola buscar novos mecanismos de aquisição de recursos financeiros para o seu funcionamento.

Aquilo que foi reivindicado como participação da sociedade nos processos de democratização e controle do Poder Público foi analisado por Saviani, na década de 1980, como um dos dilemas relacionados à tutela do Estado sobre educação. “Longe de defender a sujeição da educação à tutela do Estado, trata-se, ao contrário, de libertá-la da referida tutela” (SAVIANI, 2005, p.174). Sobre esse ponto, Saviani pondera que “essa posição não devia ser confundida com a liberação do Estado dos encargos educacionais, sobreonerando a população” (Ibidem).

A descentralização e a autonomia são vistas como forma de a escola buscar alternativas de resolução de seus próprios problemas, inclusive de falta de recursos financeiros para sua manutenção.

Dentre as atribuições do Conselho apresentadas nos materiais analisados, destacam-se as competências administrativas. Trata-se de responsabilidades do órgão mantenedor que extrapolam as reais competências de um Conselho Escolar. Parece-me que são apresentadas como uma forma de redução de pessoal efetivo, ou seja, o Conselho assume o papel de órgão com funções administrativas, previamente determinadas, com pouca margem para exercer criativamente papel crítico e propositivo no campo educacional.

O incentivo explícito à participação é feito pelas vias de exploração do trabalho voluntário, que trato a seguir.

6.7 TRABALHO VOLUNTÁRIO E PARCERIA EM FOCO NOS PROGRAMAS DE GESTÃO DO IAS

Devido aos vários sentidos e significados atribuídos à categoria trabalho, e por ela se constituir como crucial para a humanidade, torna-se extremamente importante trazer aqui uma breve discussão acerca dessa categoria, com o intuito de compreender os apelos ao trabalho voluntário realizado por Governos, pelo capital e por um de seus atuais intelectuais orgânicos, o Terceiro Setor “mercantil”, neste caso em particular, materializado nas proposições dos Programas de gestão da educação e escolar do IAS. Por uma questão lógica, começo esta exposição indo do particular para o geral, ou seja, exponho as formas de trabalho voluntário incentivadas pelo IAS no contexto de acumulação flexível e, posteriormente, faço a breve discussão acima sugerida.

Segundo Souza (2008), “nos últimos anos, um tipo particular de trabalho voluntário tem sido estimulado, relacionado ao desenvolvimento de serviços de interesse social em geral, o que atinge a educação escolar pública” (SOUZA, 2008, p.79). Segundo a autora, trata-se do trabalho voluntário ligado ao que se convencionou chamar “responsabilidade social da empresa” (SER). Para efeitos do estudo realizado por Souza, ela conceitua trabalho voluntário como “ações sociais desenvolvidas por força de uma iniciativa empresarial, nas quais normalmente se mobiliza o trabalho voluntário dos funcionários dessas corporações, ou até mesmo da comunidade em geral, com ou sem subsídio financeiro direto da empresa envolvida” (SOUZA, 2008, p.79). O trabalho voluntário do qual trato neste texto aproxima-se

dessa definição, com a pequena diferença de que a iniciativa empresarial não mobiliza diretamente a força de trabalho voluntária dos seus funcionários. A força de trabalho voluntária é de fato intermediada por uma organização do Terceiro Setor mercantil, que recebe “ajuda financeira”, por meio de doações de grandes e pequenas corporações do setor empresarial, outras organizações não-governamentais, como as fundações desses setores, assim como do próprio Estado, direta ou indiretamente, através de fundações estatais, como a Petrobrás, o Branco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, dentre outras. Portanto, o IAS é o grande interlocutor que realiza “mediações” entre capital público, privado e o trabalho neste momento de reorganização do capitalismo mundial, marcado pela reestruturação do Estado, pela acumulação flexível e pelo desemprego estrutural. Esse contexto tem sido providencial ao incentivo e à criação de uma nova forma de participação com trabalho voluntário na escola, conforme aquele incentivado pelo IAS, senão vejamos.

Coerente com as concepções que sustentam os demais termos referendados nos materiais de gestão do Instituto, outro tipo de trabalho, o **trabalho voluntário**, surge como uma possibilidade de suprir necessidades, de sanar outros problemas diagnosticados na escola. Justifica-se a presença desse trabalho nas escolas: “(...) o trabalho voluntário vem se tornando uma necessidade para complementar os recursos públicos de que as escolas dispõem para implementar os seus planos de trabalho” (GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000, p.200). No VHS Gestão escolar, tanto o **voluntariado** quanto a **parceria** estão claramente vinculados à existência do problema “falta de recursos”, mas a ideia de voluntariado está ligada à de doação, e a parceria implica troca. Na perspectiva do PEC, a mobilização de recursos (neste caso, recursos humanos) é condição para o funcionamento da escola; sendo assim, é tarefa que cabe ao diretor realizar. O VHS Gestão escolar é enfático ao afirmar que as escolas que buscam autonomia e eficácia possuem trabalho de gestão em busca de voluntariado, e este é sinal de cidadania que deve ser, inclusive, cobrado pelo diretor.

A emergência de fortes e recentes apelos ao trabalho voluntário e a indução a parcerias no setor público igualmente fazem parte das mudanças nas esferas pública e privada. A reestruturação no papel do Estado capitalista sob orientação neoliberal e de Terceira Via reduz de forma drástica investimentos em áreas sociais, sob justificativas de busca de eficiência e eficácia na administração e de eliminação de desperdícios de dinheiro público. As metamorfoses no papel do Estado são parte das demandas de flexibilização nas relações de trabalho e na produção decorrentes da reestruturação produtiva frente à crise de acumulação capitalista. Tais mudanças afetam diretamente o sistema educacional, como anuncia Dale:

[...] é particularmente em tempos de grandes crises de acumulação, as quais lançam reverberações através de todo o aparato estatal, que a contradição intrínseca mútua das várias demandas feitas sobre a educação tornam-se claras.[...] O tempo todo a existência dessas contradições, refletindo contradições no Estado capitalista, fornece a dinâmica principal dos sistemas educacionais (DALE, 1988, p.23).

No contexto de crise de acumulação, as demandas para o funcionamento minimamente adequado dos sistemas educacionais são transferidas para a “boa vontade” do trabalho voluntário. Enquanto a escola opera com orçamentos limitados, o Estado cumpre fielmente sua função de Estado de classe, cujos problemas identificados como seus “devem ser resolvidos tendo em vista a manutenção do domínio de classe e que em uma sociedade de classes isto tem necessariamente repercussões para a classe sujeitada” (Ibidem, p.22). Na perspectiva desse Estado, vê-se uma profunda deterioração dos serviços públicos. No tocante à manutenção de recursos humanos e materiais para o funcionamento da escola pública, fica evidenciado que cabe às ações filantrópicas a responsabilidade pela complementação da oferta de tal serviço, pelas vias do trabalho voluntário.

Esse tipo de trabalho ressignificado tornou-se evidente com a crítica ao Estado de bem-estar social no último quarto de século XX e com o ressurgimento do novo liberalismo, cujas marcas mais evidentes se encontram na passagem do regime de acumulação capitalista denominado fordismo-keynesianismo para o de “acumulação flexível” (HARVEY, 2003). Este é marcado pela reestruturação produtiva, implicando fortes repercussões para o mundo do trabalho, com pesadas críticas ao Estado centralizado, “identificando-o com burocratismo e ineficiência”. Por outro lado, “a sociedade civil, apreendida como esfera do livre mercado, passou a ser exaltada como a melhor alternativa ao Estado ineficiente” (SOUZA, 2008, p.82). Nessa perspectiva, o conceito de sociedade civil, por sua vez, também ressignificado, atua no sentido de atenuar as tensões sociais e, consecutivamente, a luta de classes (LEHER, 2002).

O esgotamento da capacidade de o Estado resolver as contradições geradas pelo desenvolvimento capitalista, mediado com políticas sociais, aliado à crescente desigualdade social – inerente à ausência de distribuição de riquezas – e ao desemprego estrutural, conforme já apontado, tem causado fortes tensões sociais entre capital e trabalho que, no limite, podem pôr em risco a manutenção do próprio sistema capitalista. Segundo Souza, “esse fator obriga o desenvolvimento de medidas paliativas para atenuar essa tensão, por parte daqueles que têm interesse na manutenção desse modo de produção” (SOUZA, 2008, p.83). É o que se verifica com as inúmeras medidas adotadas pelos governos em diferentes partes do mundo, conforme expus em capítulo sobre o Terceiro Setor, para institucionalizar e exaltar o papel do voluntariado.

Compreendo o trabalho voluntário emergente como outra forma, ainda mais perversa, de exploração do capital sob o trabalho. Por tratar-se, na maioria das vezes, de execução de políticas sociais em substituição ao papel do Estado, acredito que esse trabalhador voluntário, assim como o professor, está submetido às relações de trabalho capitalista e seu trabalho é não-material, o que não significa que seja improdutivo (KUENZER, 2010)⁵³. Em certo sentido, essa forma de exploração é análoga às inauguradas com as relações de produção capitalista, compreendidas por trabalho alienado, no qual o trabalhador é destituído do produto de seu trabalho. Nessa perspectiva, Marx, assegura que

[...] o trabalhador fica mais pobre à medida que produz mais riqueza e sua produção cresce em força e extensão. O trabalhador torna-se uma mercadoria ainda mais barata à medida que cria mais bens. A desvalorização do mundo humano aumenta na razão direta do *aumento de valor* do mundo das coisas. O trabalho não cria apenas bens; ele também produz a si mesmo e o trabalhador como uma *mercadoria*, e, deveras, na mesma proporção em que produz bens (FROMM, 1979, p.90).

Nesse caso do trabalho alienado nos moldes capitalistas, subentende-se que o objeto produzido pelo trabalho, o seu produto, agora se lhe opõe como um ser *alienado*, como uma força independente do produtor. O nível de alienação é tamanho que a “apropriação do objeto aparece como alienação a tal ponto que quanto mais objetos o trabalhador produz tanto menos pode possuir e tanto mais fica dominado pelo seu produto, o capital” (Ibidem, p.91). No *Primeiro Manuscrito – trabalho alienado*, Marx procura responder “o que constitui a alienação do trabalho”. Em parte da resposta a essa questão, ele salienta que esse trabalho

[...] é *externo* ao trabalhador, não faz parte de sua natureza, e, por conseguinte, ele não se realiza em seu trabalho mas nega a si mesmo, ter um sentimento de sofrimento em vez de bem estar, não desenvolver livremente suas energias mentais e físicas mas ficar fisicamente exausto e fisicamente deprimido. [...] Seu trabalho não é voluntário, porém imposto, é trabalho forçado. Ele não é a satisfação de uma necessidade, mas apenas um meio para satisfazer outras necessidades. Seu caráter alienado é claramente atestado pelo fato de, logo que não haja compulsão física ou outra qualquer, ser evitado como uma praga (FROMM, 1979, p.93).

Marx afirmava que o trabalho alienado não é voluntário, ou seja, independe da vontade do trabalhador; cumpre, pois, uma necessidade básica de manutenção da força de trabalho para a reprodução do capital. Já na atualidade, o que podemos dizer da relação entre o trabalho alienado e o voluntário? Penso que o trabalho voluntário é também uma forma de trabalho alienado, porém ainda mais perversa porque não existe a contrapartida salarial, forjado nas relações capitalistas de produção descritas por Marx no século XIX.

⁵³ Palestra de abertura do Seminário Internacional de Formação de Professores do MERCOSUL Cone Sul, realizado entre 03 e 05 de novembro de 2010.

Dessa época em diante, o trabalho metamorfoseou-se e, atualmente, junto com o novo regime de acumulação, instaurou uma nova ordem mundial relativa ao trabalho: “redução do emprego regular em favor do uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado” (HARVEY, 2003, p.143). A estrutura do mercado de trabalho no regime de acumulação flexível, apontado por Harvey, é organizada em *centro* e *periferia*. “O *centro* é composto por um grupo que reduz cada vez mais e se compõe de empregados em tempo integral, condição permanente e posição essencial para o futuro de longo prazo da organização. Esse grupo de trabalhadores goza de inúmeras vantagens e deve atender “à expectativa de ser adaptável, flexível e, se necessário, geograficamente móvel” (Ibidem). Segundo Harvey, a *periferia* abrange dois subgrupos bem distintos:

O primeiro consiste em empregados em tempo integral com habilidades facilmente disponíveis no mercado de trabalho. [...] Com menos acesso a oportunidades de carreira, esse grupo tende a se caracterizar por uma alta taxa de rotatividade, o que torna as reduções da força de trabalho relativamente fáceis por desgaste natural. O segundo grupo periférico oferece uma flexibilidade numérica ainda maior e inclui empregados em tempo parcial, empregados casuais, pessoal com contrato por tempo determinado, temporários, subcontratação e treinados com subsídio público, tendo ainda menos seguranças de emprego do que o primeiro grupo periférico. Todas as evidências apontam para um crescimento bastante significativo desta categoria de empregados nos últimos anos (HARVEY, 2003, p.144).

Dos arranjos de empregos flexíveis acima apontados, tem se destacado um aumento da subcontratação, em diversos países de capitalismo avançado ou do trabalho temporário, em vez do trabalho em tempo parcial. A tendência no mercado de trabalho é reduzir cada vez mais o contingente de trabalhadores centrais “e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins” (HARVEY, 2003, p.144).

Aliadas à transformação da estrutura do mercado de trabalho, apontada por Harvey, houve também mudanças de igual importância na organização industrial. O autor aponta exemplos como

[...] a subcontratação abre oportunidades para a formação de pequenos negócios e, em alguns casos, permite que sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalista (“padrinhos”, “patronos” e até estruturas semelhantes à da máfia) revivam e floresçam, mas agora como peças centrais, e não apêndices do processo produtivo (HARVEY, 2003, p.145).

A crise de acumulação inaugura novas formas de exploração direta ou indireta da força de trabalho, igualmente oportunidades até então inimagináveis de geração e acumulação de riqueza. O trabalho voluntário, por exemplo, seja executado pelos empregados das

corporações em seus períodos de “descanso” da fadiga de horas de trabalho, ou por trabalhadores desempregados ou subempregados, pode ser compreendido como uma forma de exploração do capital.

Vejam os: a administração na era digital inaugura novas maneiras de geração de lucro das empresas, especialmente por meio de propagandas, da venda de determinada imagem e de produtos. Quanto mais uma empresa se autodenomina responsável socialmente, envolvendo seu nome e o de seus trabalhadores em ações voluntárias voltadas para o “bem-estar social”, mais ganha em reconhecimento e selos de qualidade, como os ISOS, assim como o empresário é “taxado” de “cidadão ético e responsável”. Produtos de qualidade, responsabilidade social da empresa e empresário cidadão, eis os ingredientes da Administração de Empresa no início do Terceiro Milênio.

Frente a essas mudanças no mundo do trabalho, da produção e da administração das organizações capitalistas atualmente em vigor, marcadas por intensa instabilidade no emprego, quando este existe, ou pela completa improvisação de formas cada vez mais precárias e inusitadas de “ganhar o pão” que têm destituído da condição de “sujeitos” uma multidão de seres humanos submetidos à completa miséria, considero importante retomar o sentido do trabalho como perspectiva de transformação dessa realidade, já que ele constitui categoria central da humanidade. Segundo Antunes,

[...] é a partir do trabalho, em sua realização cotidiana, que o ser social se distingue de todas as formas pré-humanas. Os homens e mulheres que trabalham são dotados de consciência, uma vez que concebem previamente o desenho e a forma que querem dar ao objeto do seu trabalho (ANTUNES, 2004, p.7).

A função da consciência no processo de trabalho é fundamental, pois é a partir dela que os sujeitos concebem o desenho e a forma do objeto do seu trabalho. Lukács assegura que o “trabalho é um ato de pôr consciência e, portanto, pressupõe um conhecimento concreto, ainda que jamais perfeito, de determinadas finalidades e de determinados meios”(LUKÁCS, 1978, Apud ANTUNES, 2004, p.8).

Para Antunes, “o trabalho é também fundamental na vida humana porque é condição para sua existência social” (Ibidem). Conforme reconhece Marx, em *O Capital*:

Como criador de valores de uso, como trabalho útil, é o trabalho, por isso, uma condição de existência do homem, independente de todas as formas de sociedade, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana (MARX, 1988, p.50).

Para Lukács, nossas vidas são gradualmente determinadas pelo meio social. O devir-humano dos homens consubstancia-se na constituição, historicamente determinada, de um gênero humano cada vez mais socialmente articulado e portador de uma consciência crescentemente genérica. “E o impulso detonador desse processo é a tendência à generalização inerente ao trabalho: por isso o trabalho é a categoria fundamental do ser social” (LESSA, 2007, p.84).

Antunes adverte que, se, por um lado, podemos considerar o trabalho como um momento fundante da vida humana, ponto de partida do processo de humanização, por outro lado, a sociedade capitalista o transforma em trabalho assalariado, alienado, fetichizado, conforme já assinala anteriormente (ANTUNES, 2004).

À categoria trabalho descrita por Antunes, acrescento o trabalho voluntário. Na atualidade, este constitui uma forma de aliviar o Estado e o capital, pois as demandas originadas por problemas que requerem a intervenção do Estado pela mediação das políticas sociais são pseudo-resolvidas pelas próprias instituições. Por outro lado, o mesmo Estado opera com ações voltadas para a manutenção dos modos de existência e reprodução do capital, portanto, com pesados investimentos financeiros nessa área, sobretudo nos momentos de crise de acumulação.

O forte apelo ao trabalho voluntário e às parcerias, em especial nas escolas públicas brasileiras, não por acaso faz parte de um discurso de desqualificação e desconstrução do público, primeiro embalado pela ideologia neoliberal e, posteriormente, pelo ideário de Terceira Via, nas décadas de 1980 e 1990, respectivamente.

Para uma melhor compreensão da materialização desse contexto na área educacional, estudo um caso concreto de parceria entre o Poder Público, portanto, o Estado, e uma entidade do Terceiro Setor empresarial, o Instituto Ayrton Senna.

7. IMPLEMENTAÇÃO DA PARCERIA ENTRE O MUNICÍPIO DE CÁCERES E O INSTITUTO AYRTON SENNA (IAS)

Neste capítulo, apresento a parceria entre o Município de Cáceres-MT e o Instituto Ayrton Senna. O texto foi construído tendo por base informações coletadas nos momentos das entrevistas, textos e materiais instrucionais produzidos pelo IAS e pela Prefeitura Municipal de Cáceres/Secretaria Municipal de Educação (SME), assim como consultas a uma série de documentos. Tomei como elemento desta discussão não apenas a organização e gestão da SME, mas o conjunto de ações empreendidas por essa Secretaria na tarefa de instituir políticas educacionais para sua rede de escolas, procurando compreender em que medida as concepções de gestão nos programas do IAS se materializam na educação da rede pública municipal.

Considerando a dinâmica da organização e gestão de processos educativos e das relações entre educação e sociedade, da atividade administrativa que permeia a organização social capitalista e da administração da educação, procuro trazer alguns elementos da história local por considerar que o tecido social local é fator determinante na implementação de políticas públicas do sistema municipal de ensino e de sua rede de escolas, particularmente de uma escola localizada em área urbana e de um Núcleo composto por três escolas localizadas no campo, na Rodovia MT BR 070, fronteira Brasil/Bolívia. A esse Núcleo, estão integradas duas escolas menores, denominadas extensão I e II, na faixa de fronteira entre o Brasil e a Bolívia; nestas, aproximadamente 70% dos alunos têm dupla nacionalidade, sendo provenientes da Bolívia. O objetivo é desvendar as contradições e dificuldades interpostas na prática da atividade administrativa do referido sistema e compreender como as concepções de gestão nos programas do IAS materializam na educação pública municipal.

7.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CÁCERES

A cidade de Cáceres, situada na região sudoeste do Estado de Mato Grosso, na área de abrangência do Pantanal Mato-Grossense, tem sua origem no século XVIII. É fruto do

processo de expansão territorial empreendido pela coroa portuguesa com a finalidade de marcar posição na região noroeste do Rio Guaporé e na margem ocidental do Rio Paraguai. Como resultado desse empreendimento lusitano consolidado pelos domínios da coroa portuguesa, surgiu, no cenário mato-grossense, a cidade de Cáceres na margem esquerda do rio Paraguai, entre as cidades de Cuiabá e Vila Bela.

O estabelecimento da sede da Capitania de Mato Grosso, Vila Bela da Santíssima Trindade, na margem do Rio Guaporé, favoreceu a circulação de pessoas por via terrestre e fluvial entre Vila Bela e as minas do Cuiabá. Por isso, o surgimento da cidade relaciona-se ao estabelecimento, nas proximidades do Rio Paraguai, de um posto de fiscalização que deu origem ao povoado de Vila Maria, primeira denominação da atual cidade de Cáceres (LEITE, 1978).

Distante 209,70 km da capital, Cuiabá, e 110 km da cidade de San Matias, na Bolívia, a cidade de Cáceres foi fundada em seis de outubro de 1778. Foi denominada primeiramente de Vila Maria do Paraguay, em homenagem à rainha reinante, D. Maria I, “por determinação” do Sr. Luiz de Albuquerque de Mello Pereira e Cáceres, então Governador e Capitão General da Capitania de Mato Grosso.

Cáceres foi fundada para servir de ponto intermediário entre Vila Bela e Cuiabá, que mais tarde se transformaria na capital do Estado. A cidade de Cáceres possui características diferenciadas de outras posteriormente criadas, seja com o processo de colonização da década de 1940 – incentivado pelo governo Vargas –, seja com o das décadas de 1960 e 1970, durante a Ditadura Militar. Estudos sobre a fundação da cidade, como os de Januário (2004), Leite (1978) e Arruda (1938), dão conta da presença de índios provenientes dos domínios castelhanos de Chiquitos e “Mojos”⁵⁴ antes da oficialização do povoado. Outros grupos, como os de etnia Bororo, após misturarem-se com negros e brancos, deram origem aos grupos que habitam hoje essa região. Conforme Arruda (1938), “muito antes do descobrimento, ou melhor, da oficialização do povoado, nele já viviam muitas famílias indígenas, de origem chiquitana, da Província de Chiquitos, República da Bolívia”, em franca familiaridade com as famílias dos sertanejos patricios já estabelecidos (ARRUDA, 1938, p.194).

Cáceres é elevada à categoria de cidade em 1874. Entretanto, as fazendas que haviam se formado em seu entorno, como a Jacobina e, posteriormente, Descalvados, de grandes extensões territoriais, intensa atividade econômica e quantidade elevada de trabalhadores, inclusive com trabalho escravo, tiveram maior desenvolvimento que a cidade.

⁵⁴ Notamos que há duas denominações quando os autores se referem aos domínios castelhanos, ora aparecendo como Moxos ora como Mojos.

A atividade econômica da época concentrou-se na extração do ouro, depois na coleta extrativa da ipecacuanha⁵⁵ – conhecida também por poaia, planta medicinal comercializada em abundância na região – e na extração da borracha. A pecuária desenvolveu-se, e as fazendas agropastoris cresceram em número e extensão, tendendo para a formação de latifúndios no Pantanal. O comércio estabeleceu-se no centro urbano, oriundo da oferta de produtos como madeira, borracha e plantas medicinais. As embarcações que levavam produtos para os grandes centros retornavam ao interior do Mato Grosso carregadas de artigos manufaturados e industrializados. Na primeira metade do século XX, a navegação fez surgir grandes casas comerciais, que revendiam as mercadorias importadas da Europa, trazidas em grandes vapores, como o Etrúria, e desembarcadas cotidianamente no Cais do Porto. A navegação possibilitou também a vinda de muitos estrangeiros, como franceses, belgas, italianos, ingleses, americanos e sírio-libaneses (BATISTA, 1998, p. 34-36).

A história mais recente do município aponta que a construção da ponte Marechal Rondon sobre o rio Paraguai na década de 1960 facilitou a comunicação via terrestre entre os estados do norte e o resto do Brasil, além de possibilitar o empreendimento de projetos de colonização. Isso proporcionou maior povoamento na região e contribuiu para a intensidade do fluxo migratório, ocasionando a existência de grande número de famílias rurais sem terras na região de Cáceres.

Essa realidade, aliada à existência de vastas áreas de terras concentradas em mãos de pequenos grupos, fez com que ocorressem as ocupações de algumas glebas no período de 1969 a 1982⁵⁶. Muitos conflitos e lutas por terra na região foram registrados por agentes das pastorais da Igreja Católica (BIENNÈS, 1987). A persistência dessa situação impulsionou, na década de 1990, a organização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) na região.

⁵⁵O nome da planta, *ipecacuanha*, é originado da palavra nativa *i-pe-kaaguéne*, que significa “planta de doente de estrada”. A ipecacuanha (*Cephaelis ipecacuanha*) é uma espécie medicinal conhecida popularmente por ipeca e poaia, dentre outras denominações. Natalino Ferreira Mendes atribui à poaia parte do progresso que ocorreu em Cáceres em meados do século XIX, pois a cidade era um dos mais importantes centros comerciais desse vegetal. A planta permaneceu como importante produto de exportação de Mato Grosso durante toda a segunda metade do século XIX – exportação que entra em decadência no final do século. Os europeus aprenderam a usar a poaia com os indígenas da América do Sul, que utilizavam suas raízes para induzir vômito e como antídoto contra picadas de cobras venenosas. Os dois principais alcaloides extraídos da raiz da poaia são: a cefalina, que tem poder emético, provoca o vômito; em dose reduzida, é usada como expectorante nas bronquites e asma para facilitar a eliminação das mucosidades dos brônquios, purgativo e tônico; e a emetina, que era usada para tratamento de amebíase intestinal, amebíase com cólica hepática de alta seriedade e outros males relacionados à disfunção hepática. Mas, devido ao alto grau de toxicidade, a emetina foi substituída por produtos sintéticos (Metronidazol, Flagyl e Secnidazol) (http://www.cootrade.com.br/files/Download/caceres_cartaz12_poaia.pdf. Acesso em 21/07/2009)

⁵⁶Essas glebas eram oriundas de sesmarias que foram doadas ou vendidas a preços irrisórios para as empresas ou proprietários particulares para promoverem a colonização, fato que gerou muitos conflitos e morte pela posse da terra na região (assunto que não é objetivo deste trabalho).

As ações empreendidas pelo MST e por seus apoiadores, como entidades sindicais, pastorais da Igreja Católica, Centro de Direitos Humanos e partidos políticos, à época considerados mais à esquerda, tendo sido instituídos em plena luta contra os abusos e as injustiças praticadas pela elite local, têm contribuído para a redução de desigualdades sociais no Município de Cáceres e na região. A estimativa do IBGE (2007) mostra Cáceres com uma população de 90.175 habitantes. Desse número, 84,91% vivem no meio urbano, e 15,09% vivem no meio rural.

Com densidade demográfica de 3,4 hab/km² (IBGE, 2007), Cáceres apresenta taxa de urbanização de 84,90%. Mesmo com renda *per capita* média de R\$ 218,72, apontando um crescimento de 58,33% em um período de 10 anos (1991 a 2000), as desigualdades sociais aumentaram nesse mesmo período, vindo apenas reforçar uma tendência no Estado. A título de ilustração na imprensa local, o *Diário de Cuiabá* já assinalava em 2003 que

[...] o salto econômico que Mato Grosso experimentou nos últimos dez anos não significou na mesma medida a redução da pobreza e da desigualdade. Ao contrário, segundo aponta o levantamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é cada vez maior a diferença entre ricos e pobres no Estado (Edição nº 10 743 de 12/10/2003).

As principais fontes de arrecadação do município provêm da pecuária, da agricultura, dos serviços e do comércio, além do turismo. A indústria pouco contribui com arrecadação. Esses fatores acabam se refletindo no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município, colocando-o em 59º lugar no Estado, num total de 141 municípios (PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 2003).

De acordo com dados contidos em Anuário Estatístico do Estado de Mato Grosso de 2005, os índices de evolução dos setores da economia em Cáceres, entre 2000 e 2004, mostram uma realidade econômica que não acompanha o ritmo de crescimento de Mato Grosso. As diferenças econômicas entre os municípios mato-grossenses estão relacionadas com o agronegócio⁵⁷. São inúmeros municípios, especialmente os da baixada cuiabana, que vivem situação análoga ou inferior à do Município de Cáceres, quase todos situados na região do Alto Pantanal, com a fonte de renda ancorada mais no setor primário e de serviços do que propriamente no comércio e na indústria. Cabe destacar que a fonte de renda de muitas famílias desses municípios é a pesca e o turismo, ainda muito elementar.

⁵⁷ As cidades ligadas ao agronegócio têm os melhores IDHs e também as menores disparidades de renda. Das 15 maiores, apenas Cuiabá não é ligada à produção de grãos, entretanto, é beneficiada direta, pois aqui há indústrias que dão suporte ao agronegócio. (<http://www.skyscrapercity.com>. Acesso em 22/07/2009)

Outro fator relevante que deve ser considerado ao tratar-se da situação socioeconômica do Município de Cáceres refere-se à crescente concentração de renda. Entre 1991 e 2000, os 10% mais ricos da cidade aumentaram sua participação na renda no município de 44,1% para 49,6%. Por outro lado, os 80% mais pobres caíram de 39,6% para 35,2%, de acordo com os dados do IPEA (2005).

Nessa situação, o que mais chama a atenção e, ao mesmo tempo, é motivo de grande preocupação é a quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Dados do IBGE (2000) assinalam que, se em 1991 48,59% das pessoas da cidade viviam com até meio salário mínimo, esse percentual se amplia em 2000 para 59,35%.

Quer devido ao período das ditaduras (de Getúlio Vargas e depois dos militares), quer por ser região de fronteira e área de segurança nacional, Cáceres teve, em grande parte de sua história, prefeitos nomeados. Tal situação só mudou a partir de 1980, com a luta dos movimentos populares pela democracia em nível nacional.

No plano político-partidário, desde o ano 2000, tem prevalecido no Executivo Municipal o revezamento entre partidos, como: PMDB (1997-2000), PSDB (2001-2004), PP (2005-2008) e o partido do atual prefeito municipal, PFL (Democratas), o mesmo prefeito do período de 2001 a 2004. Os representantes no Executivo Municipal são pessoas provenientes das famílias mais conservadoras, proprietárias de terras na região, e/ou pessoas ligadas a esse segmento social. Isso evidencia uma tendência outrora muito forte e ainda presente no Município – a de relações clientelistas e patrimonialistas –, o que, conforme Holanda (2010), se encontra na origem da formação do Estado brasileiro, marcado pela dificuldade fundamental de distinção entre o público e o privado.

A composição da Câmara Municipal, historicamente, não difere dessa tendência no município, exceto pela última eleição (2008), na qual foram eleitos dois vereadores pelo Partido dos Trabalhadores (PT). No ano 2000, cinco partidos políticos tinham representações no Legislativo Municipal, distribuídos da seguinte forma: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, com sete vereadores; Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, com um; Partido da Frente Liberal – PFL, com três; Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, com um; Partido Progressista Brasileiro – PPB, com três, num total de 15 vereadores eleitos.

Na legislatura de 2001 a 2004, a composição da Câmara ficou da seguinte forma: PSDB com seis vereadores; PMDB com um; PFL com quatro; PTB, com um; Partido Popular – PP, com um; Partido da Social Democracia Cristã – PSDC, com um; Partido Socialista Brasileiro – PSB, com dois, totalizando 21 vereadores eleitos e suplentes.

Por fim, na legislatura de 2005 a 2008, a composição da Câmara ficou assim distribuída: PSDB, um; PMDB, um; PFL um; PTB dois; PP, três; PSDC, dois; Partido da República – PR, um; e Partido Democrático Trabalhista – PDT, com um, totalizando 12 vereadores eleitos.

Conforme exposição acima, a história dos períodos mais recentes aponta que o Executivo Municipal tem governado sem oposição. Acredito que esse contexto possibilita a continuidade de muitos aspectos de relações pautadas no “coronelismo” e em relações patrimonialistas, o que não difere das características de inúmeras regiões, estados e outros municípios brasileiros. Conforme afirmei anteriormente, as relações de poder, no município e nessa região, vêm se alterando gradativamente nas últimas décadas devido à correlação de forças entre os grupos dominantes e os interesses populares. Atribui-se a esse caso a importância da formação política dos trabalhadores, de modo que se enxerguem como sujeitos de sua própria história, deixando, portanto, de ser apenas objeto, massa de manobra nas mãos da elite agrária.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho – “analisar as concepções de gestão que fundamentam os programas do IAS e como eles se materializam na educação” –, considero importante esboçar esse contexto, pois é nele que são definidas as políticas educacionais. A seguir, apresento alguns dados mais específicos com relação à educação no município.

De acordo com informações colhidas junto à Assessoria Pedagógica da Secretaria de Estado da Educação em março de 2008, confirmadas em maio de 2011, o município contava com 15 escolas estaduais: 14 na zona urbana e uma no campo, sendo quatro de Ensino Fundamental, duas de Ensino Médio e nove de Ensino Médio e Fundamental. Do total destas últimas escolas, uma atende somente Educação de Jovens e Adultos.

A rede de escolas privadas é constituída por 15 estabelecimentos educacionais, com atendimento indo da educação infantil à superior. A rede é composta por: uma escola da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); duas creches, sendo uma evangélica e outra da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC); cinco escolas que atendem da Educação Infantil ao Ensino Médio (Escola Adventista; Escola Imaculada Conceição; Centro Educacional Anália Franco; Instituto Educacional de Cáceres) e o Instituto Santa Maria. O ensino superior privado é oferecido por quatro instituições, nas modalidades presencial, semipresencial e a distância.

O Município conta, também, com duas instituições de Ensino superior públicas: a antiga Escola Agrotécnica Federal, recentemente transformada em Instituto Federal de Educação Tecnológica de Mato Grosso (IFMT), oferecendo desde educação profissional de

nível básico, técnico e tecnológico a programa de alfabetização para jovens e adultos integrado ao técnico; e a Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), com 11 cursos regulares de diferentes áreas (bacharelados e licenciaturas), bem como ensino a distância e modulares. Detenho minha atenção no sistema municipal de ensino por tratar-se de *locus* no qual se inscreve o objeto de investigação.

Em 2001, o município firmou parceria com o IAS, com o objetivo de melhorar o desempenho escolar dos alunos da rede municipal devido ao alto índice de defasagem idade/série diagnosticado. Não encontrei menção à aprovação desse convênio pela Câmara Municipal, nem Lei específica que autorizasse o Poder Executivo a firmar essa parceria com o setor privado durante as duas gestões e metade de outra pesquisada. No tocante às deliberações do Legislativo Municipal entre 2000 e 2010, período pesquisado, consta apenas a aprovação de requerimento ao Executivo Municipal, em 15 de abril de 2002, solicitando cópia do Convênio firmado entre a Prefeitura de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna. No entanto, como ilustração, cabe registrar a incoerência nas ações do Poder Público municipal quando este age com interesses que não os da sociedade: trata-se de situação inversa diagnosticada pela pesquisadora com relação a um convênio entre a Prefeitura e a UNEMAT para a formação de professores em serviço no curso de Pedagogia para Educação Infantil, por meio de um consórcio entre o Ministério da Educação e outras universidades brasileiras. O curso foi paralisado por aproximadamente sete meses pela gestão do atual prefeito, sob alegação de o convênio não ter sido aprovado pela Câmara Municipal na gestão anterior.

Em síntese, a história do município, especialmente no que diz respeito ao campo das decisões políticas, aponta para uma cultura pouco participativa, que ainda pode ser encontrada na atualidade. A parceria entre a Prefeitura Municipal e o Instituto Ayrton Senna é um exemplo desse tipo de atuação.

7.2 CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL EM CÁCERES NO ANO 2000

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), designação dada pela Lei Nº 1.197/1993 e em vigor até 2003, é o órgão responsável pelas atividades relacionadas à educação do município, preferencialmente à instalação, à manutenção e à coordenação da rede escolar. Conforme informações obtidas nas entrevistas com funcionários da Divisão de

Inspeção Escolar da SME⁵⁸ e em leis municipais da época, no ano de 2000, as escolas da rede municipal de ensino estavam organizadas em Ciclo Básico de Aprendizagem Inicial (CBAI) e em Ciclo Básico de Aprendizagem Continuada (CBAC), implantados por meio das Portarias Nº 01/98 e Nº 021/99, ambas da SMEC, em vigor até o ano de 2003; essa proposta pautou-se na política educacional da rede estadual de ensino de Mato Grosso.

Até recentemente, a rede municipal de ensino esteve organizada com ações articuladas à Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) e ao Conselho Estadual de Educação (CEE), inclusive com a adoção e a implementação das políticas educacionais do Sistema Estadual de Ensino (SEE) na rede municipal, como o CBA, a partir de 1998. A mediação local entre as duas esferas de governo era realizada pela antiga Delegacia Regional de Educação (DREC)⁵⁹, extinta pela reforma administrativa do governo Dante de Oliveira, na década de 1990, e posteriormente substituída por uma Assessoria Pedagógica. Somente a partir de 13 de novembro de 2006 ficou instituído o Sistema Municipal de Ensino, por meio de emenda Nº 14 à Lei Orgânica Municipal.

A gestão única⁶⁰ adotada pelo Município não foi formalizada em lei específica⁶¹, como determina o Art. 12 da Lei Complementar Nº 49/1998 do Estado de Mato Grosso. Mesmo com ações conjuntas com a SEDUC, na prática, a SMEC manteve certa autonomia para gerir sua rede de escolas (REGIMENTO ESCOLAR, 1999).

A estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação e Cultura era composta por órgãos, como coordenações, seções, divisões e setores, ocupados, em sua maioria, por servidores contratados sem concurso público e por vezes com formação apenas em nível médio.

De acordo com o organograma, a Secretaria era responsável pela educação, cultura e esportes. Contava com um Secretário, um Coordenador Geral, um Coordenador de Esportes, chefes das divisões e o pessoal ligado aos setores administrativos e às seções que compunham a divisão pedagógica: Educação de Jovens e Adultos (EJA), Pré-escola, Educação Especial e

⁵⁸ A partir do ano de 2003, a Coordenação Municipal de esportes transformou-se em Secretaria Municipal de Esportes, Cultura e Lazer. Com esse desmembramento, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura passou a denominar-se Secretaria de Educação (Lei Municipal nº 1.845 de 26/08/2003).

⁵⁹ No período anterior a 2001, havia uma relação muito estreita entre o Sistema Estadual de Educação e a Rede Municipal, de modo que a equipe pedagógica da SMEC compunha, juntamente com os profissionais do Estado, a equipe pedagógica local.

⁶⁰ A gestão única aplica-se aos municípios que não constituírem seus Sistemas de Ensino, devendo integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino.

⁶¹ De acordo com a Lei Complementar Nº 49, de 1º de outubro de 1998, Art.10, Parágrafo Único, a adoção de gestão única por pelo menos 15% dos municípios implicará a instituição do Sistema Único de Educação Básica, a ser definido em lei específica.

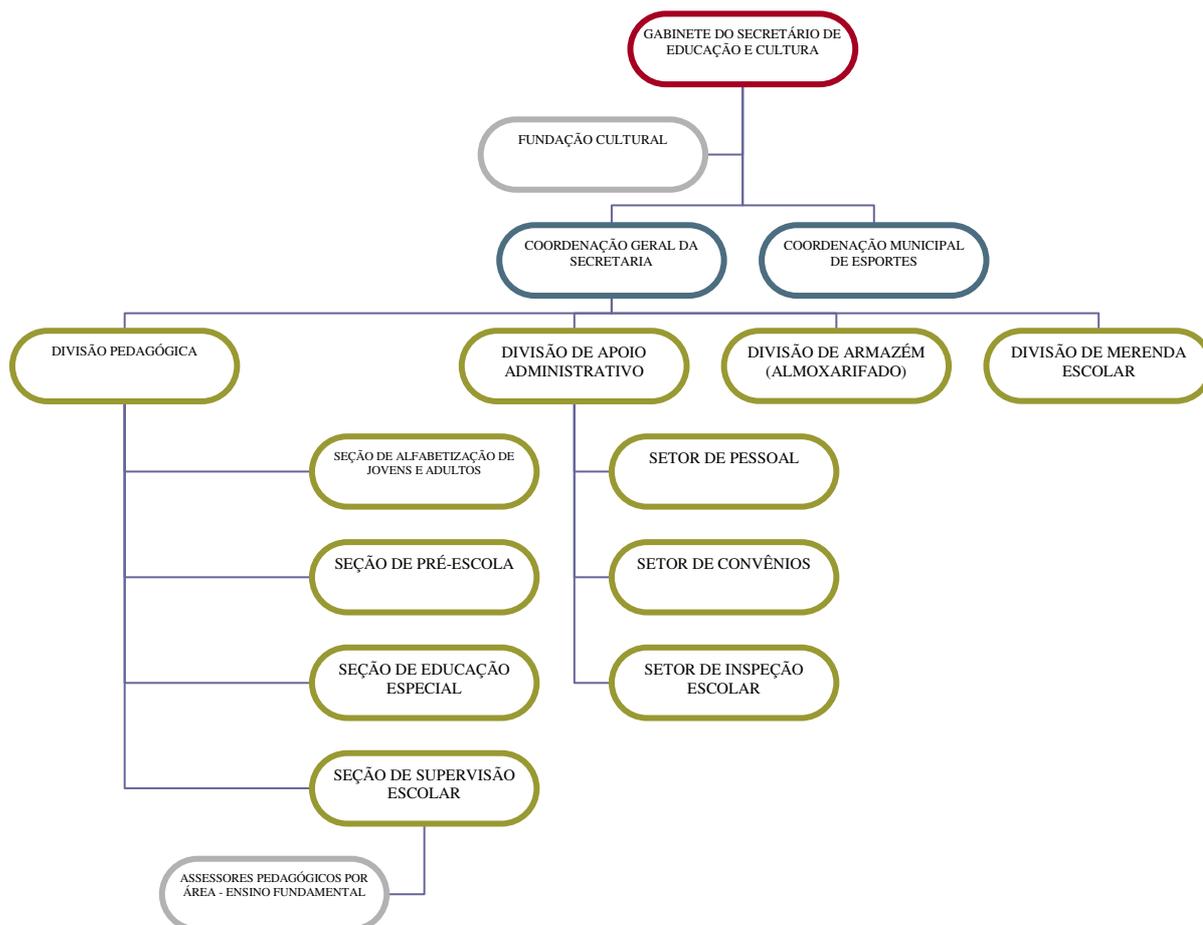


Figura 8: Organograma da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – 2000

Fonte: Januário (2004); Inspeção Escolar/SME/2007; Coordenação de Gestão Escolar/SME, fevereiro/2010.

Supervisão Escolar. Esta última seção contava ainda com assessores pedagógicos por área do ensino fundamental.

Constatei, por meio de entrevistas, a inexistência de documentos oficiais que regulassem a organização interna da SMEC, tal como a especificação do perfil profissional de ocupantes dos cargos acima citados ou as atribuições inerentes a cada cargo/função, entre outros, apesar da exigência do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

No ano de 2000, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura estava organizada conforme organograma a seguir:

Os programas de repasses de recursos previstos para a SMEC e escolas da rede para o ano 2000 foram: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Transporte Escolar, todos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A organização administrativa e pedagógica das escolas que compunham a rede municipal estava regulamentada por meio do Regimento Escolar, que dispunha, dentre outros

aspectos, sobre a organização técnica, administrativa e pedagógica das escolas, inclusive das do campo. Essas escolas são mantidas pela Prefeitura Municipal de Cáceres/MT por meio da SMEC, que é responsável pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, distribuídas da Pré-Escola até a 8ª série, ou nono ano.

No ano 2000, Cáceres contava com 113 escolas municipais: 29 urbanas e 84 rurais, apresentando um quadro de 1.375 alunos matriculados, em sua maioria, nas escolas urbanas de Educação Infantil – Pré-Escola, 6.869 na primeira etapa do ensino fundamental – 1ª a 4ª série, 2.540 na segunda etapa do Ensino Fundamental – 5ª a 8ª série e 1.747 alunos matriculados em Ensino Fundamental, Suplência, totalizando 12.531 alunos matriculados e 448 professores: 200 com formação em Nível Médio e 248 em Nível Superior (Divisão de Inspeção Escolar/SME/2008). Desse total, grande número de professores não era concursado, apenas contratado temporariamente.

As escolas da zona urbana localizam-se, em sua maioria, em bairros da periferia. As escolas do campo são localizadas em áreas limítrofes do município, numa considerável distância da sede (até 230 km), o que levou, a partir da década de 1990, a um agrupamento de escolas por Núcleos⁶² como forma de otimizar as ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal e de acordo com uma tendência nacional à nucleação. Desde então, um diretor atendia a várias escolas do campo (de sete a 16 escolas), organizadas em torno de um Núcleo. Na prática, as escolas funcionam com a presença somente do professor e de uma técnica em nutrição; dependendo do número de alunos, há um coordenador pedagógico. Os documentos dos alunos eram (são) encaminhados para a Sede do Núcleo.

Em 2000, a falta de professores efetivos, especialmente nas escolas do campo, dificultou a eleição de diretores para essas escolas, segundo justificativa de gestores da SME. Muitos diretores, também das escolas de periferia urbana, eram nomeados, tendo por único critério a relação política com os representantes do poder público local. As primeiras eleições para esse cargo deveriam ocorrer desde 1998, conforme estabelecido no Estatuto do Magistério Público Municipal.

É importante destacar que, no ano 2000, o Município de Cáceres atendia 6.869 alunos no Ensino Fundamental, de 1ª a 4ª série, e 2.540 de 5ª a 8ª série, enquanto que o Estado atendia 5.219 de 1ª a 4ª série e 8.824 de 5ª a 8ª série desse mesmo nível de ensino. Pude constatar que nesse ano houve uma tendência de o Estado responsabilizar-se por um número

⁶² Cada Núcleo tem sua sede em uma escola municipal, que centraliza as atividades administrativas e parte da gestão das demais escolas localizadas próximo da escola-sede.

maior de matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental e que o município atendeu maior número de matrículas na primeira etapa.

7.3 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CÁCERES - 2000

O Conselho Municipal de Educação em Cáceres foi instituído em 16/12/1997 através da Lei 1.431. Desde sua criação até o ano 2000, suas atividades não foram regulares, conforme registro no livro ata. Dentro do período em questão, apontamentos nos documentos apresentam espaço de tempo ou intervalos de até dois anos entre as reuniões. Porém, conforme Art. 11 da referida Lei, o Conselho Municipal de Educação deveria reunir-se ordinariamente uma vez por mês ou em caráter extraordinário, seguindo normas do regimento interno.

De acordo com a Lei 1.431, as atribuições do Conselho Municipal de Educação são consultivas, normativas, fiscalizadoras e deliberativas. Compete-lhe aprovar, acompanhar e controlar a execução do Plano Municipal de Educação; baixar normas complementares para o funcionamento do Sistema de Ensino; atuar na formulação das estratégias e controle de execução política educacional; conhecer, avaliar e acompanhar a gestão escolar e os projetos didático-pedagógicos; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Educação prestados pelos órgãos e entidades públicas e privadas; deliberar, regulamentar e emitir parecer sobre a legislação educacional e seus dispositivos.

Para a escolha dos membros componentes do Conselho Municipal de Educação, as entidades representadas no Conselho, de forma autônoma, mediante consulta entre seus pares, indicam dois representantes, sendo um titular e um suplente, os quais são nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal,

Em 1997, a instituição do CME foi formada pelos seguintes segmentos:

- 1 – o Secretário(a) Municipal de Educação, como membro nato.
- 2 – um representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- 3 – um representante da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos;
- 4 – um representante da Secretaria Municipal de Governo ligado ao Conselho Municipal do Bem-Estar Social;
- 5 – dois profissionais da educação representantes do Sistema Municipal de Ensino;

- 6 – dois profissionais da Educação representantes do Sistema Estadual de Ensino;
- 7 – um representante patronal das Escolas particulares;
- 8 – um representante dos Diretores de Escolas Municipais;
- 9 – um profissional da Educação representando a Assessoria Pedagógica;
- 10 – um representante dos Diretores das Escolas Estaduais;
- 11 – um membro do Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- 12 – um representante do Poder Legislativo Municipal;
- 13 – um representante da UNEMAT na área de Educação;
- 14 – dois representantes de estudantes com idade mínima de 18 anos;
- 15 – dois representantes de pais de alunos das Escolas Públicas;
- 16 – três representantes de entidades civis, sendo:
 - um representante do LIONS Clube de Cáceres;
 - um representante do Rotary Clube de Cáceres;
 - um representante das Lojas Maçônicas de Cáceres;

Observa-se que, na composição do Conselho, em um total de 22 membros, há oito representantes do governo municipal; entre os representantes da sociedade civil em geral (pais, estudantes, outras entidades...), não há representantes de movimentos populares e/ou sindicais; e três membros representam agremiações típicas da elite local (Lions, Rotary e maçonaria).

O fato de o Conselho ser composto de forma paritária, mas sem nenhuma representação de entidades populares e sindicais oriundas da sociedade civil, pode trazer sérias dificuldades para atingir a finalidade desse tipo de conselho, qual seja, a de promover a participação e a democratização nos processos decisórios das políticas educacionais, desde sua proposição até sua implementação e avaliação.

De acordo com informações da atual Presidente do Conselho, a organização e o funcionamento, antes de 2006, ocorria por indicação de representantes por segmento (até recentemente, o sindicato de professores e servidores públicos municipais lutavam para que esses representantes fossem eleitos por seus pares). As reuniões aconteciam esporadicamente, quando havia urgência na aprovação de alguma matéria de interesse do executivo municipal.

No referido período, o Secretário Municipal de Educação também desempenhava a função de presidente do CME; desse modo, ele conduzia os assuntos e pautas das reuniões do Conselho voltados para os interesses do Poder Público. Nesse período, também não há registros sobre o processo de implementação da parceria entre o Município de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna.

7.4 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E REGULAÇÃO DA PARCERIA NO MUNICÍPIO DE CÁCERES

O processo de implantação e regulação da parceria firmada entre o Município de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna deu-se a partir do ano de 2001. Seu marco inicial encontra-se no primeiro Instrumento Particular de Parceria, com o termo de Convênio nº 001, firmado em 05 de janeiro de 2001, a convite do IAS, entre este Instituto e o Município.

Conforme informações nas entrevistas, inclusive com o ex-prefeito (2001-2004) à época, a adesão à parceria com o IAS aconteceu por uma decisão política do Prefeito Municipal, sem uma discussão prévia com a comunidade escolar, o Conselho Municipal de Educação ou a Secretaria de Educação. Com o convênio firmado em janeiro de 2001, iniciaram-se os trabalhos de reestruturação da SMEC, sob o acompanhamento sistemático de um consultor (técnico) do IAS para a elaboração das normativas e da documentação necessária à “legalização” da rede. Essas iniciativas foram marcadas pela hiperburocratização e pela tecnologia gerencial das ações política e administrativa do governo Municipal, voltadas para a adequação da SMEC à política educacional do IAS implementada no Município.

No "Caderno Informativo: Educação para um Brasil vencedor", Escola Campeã, sem data de publicação, o IAS apresenta as fases de implantação das parcerias com os municípios brasileiros: a primeira fase para estruturar o Programa foi traçar um diagnóstico da educação pública brasileira, com a ajuda de especialistas. A partir daí, definiu-se que o foco de atuação é o fortalecimento da capacidade de gestão da educação, estratégia capaz de garantir a melhoria da qualidade do ensino fundamental. A segunda fase envolveu a pré-seleção de dois a três municípios de cada Estado brasileiro e o convite aos seus respectivos prefeitos para tornarem-se parceiros do Programa. Essa seleção do município foi realizada sob critérios pré-definidos, como:

- Ter de 50 a 450 mil habitantes, prioritariamente;
- Deter recursos financeiros próprios para investir na melhoria da educação;
- Possuir índice significativo de municipalização do ensino fundamental;
- Contar com um prefeito, recém-eleito, explicitamente comprometido com a educação fundamental;
- Atuar como polo de influência junto às cidades vizinhas;

- Representar os vários partidos políticos. (CADERNO INFORMATIVO, *ESCOLA CAMPEÃ*, s.d).

Tanto nesse Caderno, quanto nas entrevistas com o prefeito municipal e o ex-Secretário Municipal de Educação, há informações de que os prefeitos eleitos dos municípios selecionados foram convidados pelo IAS e estiveram reunidos em Brasília no final do ano 2000, quando foi apresentada a proposta do Programa Escola Campeã. A partir daí, eles se tornaram responsáveis pela adesão, promoção, emulação e liderança de todo o processo em seu município. Segundo o Caderno, esse foi o marco zero de uma nova fase e o início do trabalho de uma equipe técnica, sendo que o suporte técnico aos parceiros é realizado pela Auge Tecnologia & Sistemas Ltda., que disponibiliza uma diretoria executiva, equipes de coordenadores de gestão municipal e de gestão escolar e uma coordenação de projetos de correção de fluxo, contratada pelos aliados estratégicos, como empresas, fundações públicas (como o Banco do Brasil), empresas públicas (como a Petrobrás), entre outras que deram suporte ao Programa durante os quatro anos de sua implementação (2001 – 2004) (*EDUCAÇÃO PARA UM BRASIL VENCEDOR*, s/d).

No primeiro ano da parceria, havia a presença constante do consultor, que, além de trabalhar internamente com a equipe da Secretaria, prestava consultoria aos diretores e fazia visitas às escolas. O acompanhamento era sistemático, feito por meio de relatórios e coleta de dados.

Para a divulgação da parceria, a SMEC realizou um grande seminário com os diretores da rede, explicando o que era o Programa Escola Campeã e o trabalho a ser realizado. Também havia um programa de rádio, com material elaborado e encaminhado pelo IAS aos municípios, que servia para promover a adesão da comunidade escolar e local.

Segundo o ex-Secretário, na reunião que ocorreu em Brasília no final de 2000, estava presente toda a equipe do Instituto Ayrton Senna, tendo à frente Viviane Senna e representantes de 52 municípios brasileiros. Dentre estes, dois eram do Estado de Mato Grosso: Cáceres e Sinop, cidades escolhidas “estrategicamente”, como afirma o ex-Secretário de Educação: era necessário “que elas fossem preparadas para tornarem-se polos multiplicadores da proposta ‘diferenciada’ de gestão do sistema público de ensino”, conforme expresso também no Projeto Aceleração da Aprendizagem do Município (SMEC, Cáceres, 2002, p.2).

Na reunião em Brasília, o IAS apresentou o diagnóstico da realidade educacional brasileira para que cada município fizesse a leitura do diagnóstico de sua própria realidade. O maior problema apresentado relacionava-se à defasagem idade-série. Convencidos, os

representantes de Cáceres saíram da reunião com a listagem de tarefas a serem realizadas no Município. Isso ajudaria a reforçar a ideia de que se estaria contribuindo para aumentar a estatística nacional em relação à superação do “fracasso das políticas de educação no Brasil” – Sistema Educacional Brasileiro –, sob a ótica do Instituto.

Já que a justificativa para a implantação da parceria no Município se deu em decorrência do alto índice de distorção idade/série, os dados a seguir podem contribuir para a compreensão dessa realidade. O diagnóstico da defasagem idade-série foi realizado no Município por uma equipe da SMEC constituída com essa finalidade. O levantamento apontou que, no ano de 2000, num total de aproximadamente 11.000 alunos da rede municipal, 1.954 não estavam cursando a série adequada à sua idade. Destes, 953 cursavam o segmento de 1ª a 4ª série, e 1.001 cursavam o segmento de 5ª a 8ª série. Do total de alunos em situação de defasagem idade-série, foram diagnosticados 197 alunos não-alfabetizados. Destes, 147 foram atendidos com a implantação do Projeto de Alfabetização no segundo semestre de 2001, como pré-requisito para implantar, no ano de 2002, o Projeto Aceleração da Aprendizagem (PROJETO ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM, SME, 2002).

Em julho de 2004, novo Projeto de Alfabetização foi elaborado pela SME para atender 130 alunos, compreendendo 96% de defasados em idade-série, não-alfabetizados da rede municipal de ensino. Entre 2005 e 2008, a correção de fluxo de alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, defasados e não-alfabetizados, deveria ocorrer conforme exposto nos quadros abaixo:

Quadro de distorção idade-série																
Série	Idade															
	9		10		11		12		13		14		15 ou mais		total	
	N.alf.	Alf.	n.alf	alf	n.alf	alf	N.alf	Alf	n.alf	Alf.	n.alf.	Alf.	n.alf.	Alf.	n.alf	alf
1ª s.	72	51	10	13	4	4	3	3	2	5	1	0	0	0	92	76
2ª s			51	71	26	30	8	25	0	9	0	15	0	0	85	150
3ª s					27	109	16	37	5	16	1	8	0	0	49	170
4ª s							12	109	11	28	6	17	0	0	29	154
Total	72	51	61	84	57	143	39	174	18	58	8	40	0	0	255	550

Quadro 4 – Distorção idade/série no ano de 2005.

Fonte: SME, Plano de Atendimento em Correção de Fluxo - 2005.

Atendimento aos alunos com distorção Idade/série										
	2005		2006		2007		2008		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	N	%
Se Liga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acelera Brasil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alf./dist.Idade/série	92	36	100	39	63	25	0	0	255	100
Correção dist.Idade/série	53	9	175	32	175	32	147	27	550	100
Total	145	45	275	71	238	57	147	27	805	100

Quadro 5 – Atendimento da distorção idade/série no período de 2005 a 2008.

Fonte: SME, Plano de Atendimento em Correção de Fluxo - 2005.

Tratava-se de projeção para atendimento até o ano de 2008 para corrigir o fluxo escolar de alunos defasados idade-série e não-alfabetizados. Esse planejamento não se efetivou na prática para integralizar o atendimento de todas as crianças nessa situação. Conforme entrevista a uma técnica da SME, fui informada que, por inúmeras dificuldades, especialmente a falta de estrutura física e material das escolas, o Município não cumpriu o planejamento. Questionei sobre o alto índice de defasagem detectado, uma vez que os projetos de correção de fluxo se encontravam em funcionamento no Município desde 2001. Além da falta de recursos materiais, financeiros e humanos, a técnica responsabilizou a rotatividade das famílias integrantes de movimentos sociais do campo na região pela continuidade de crianças naquela situação. Sabe-se que, nos últimos anos, houve um arrefecimento das lutas sociais no campo, no país e na região; dentre os principais motivos para tal, encontram-se o uso da força policial e a criminalização imposta aos movimentos sociais por Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário brasileiro. Além do argumento da gestora, não encontrei informações mais consistentes que sustentassem sua afirmação, até porque constatei, em entrevista com as gestoras das duas escolas pesquisadas, que havia turmas em situação de defasagem idade-série e não-alfabetizadas, mas faltou infraestrutura nas escolas para atender a todos. Em algumas escolas, como no caso do Núcleo Sapiquá, onde se estendeu esta pesquisa, esse atendimento ocorreu tão somente no ano de 2002.

Conforme dados do edudatabrasil, a distorção idade/série/ano no Município, entre os anos de 2000 e 2010, é a seguinte:

Distorção idade-série											
Série	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1º ano							5.9	8	1.5	25.5	1
1ª	22.9	16	7.8	6.4	5.9	19	19.3	17.2	20	18.5	14.1
2ª	28	25.9	18.6	23.5	20.6	25.9	27.2	29.3	24	23.9	23.2
3ª	38.5	28.6	28.9	17.7	23.2	25.9	28.1	28.4	34.5	29.3	28.7
4ª	50.2	33.5	30.7	30.6	24.1	31.2	29.5	28.6	29.8	35.2	29
5ª	66.2	58.8	43.3	41.8	46.5	41.4	41.2	40.2	40.2	36.8	41.6
6ª	60.7	57.5	56	42.3	45.7	47.1	40.6	40.9	38	36.4	36.2
7ª	63.5	56.3	52.1	52.7	40.9	44.8	45.1	37.4	36,5	35.2	35.5
8ª	60.1	57.2	54.9	49.6	49.4	38.6	41.4	38.2	34.8	29.5	32

Quadro 6 – Distorção Idade/Série do Sistema Municipal de Ensino de Cáceres-MT – 2000 – 2010.
Fonte: www.edudatabrasil.inep.gov.br. (acesso em 24/04/2010 e 01/07/2011)

Esse quadro mostra a oscilação na distorção idade-série/ano na rede municipal de ensino de Cáceres. Do ano de 2000 em diante, nota-se uma ligeira queda na defasagem idade-

série. Em alguns casos, a diferença não representa 30% entre o ano de 2000, que serviu de justificativa para a implementação da parceria, e 2010, ano do seu encerramento.

As inúmeras mudanças no Sistema Municipal de Ensino justificaram-se com o discurso sobre o fracasso escolar materializado na distorção idade-série, atribuindo o problema da educação a gerenciamento, por isso o foco na gestão.

Reconhecendo o fracasso de sua política de correção de fluxo, o IAS cria e implementa, no ano de 2005, um programa preventivo, segundo o Instituto, visando a evitar a continuidade de crianças defasadas. Denominado Circuito Campeão, o Programa estava voltado à primeira etapa do Ensino Fundamental. A implementação dos Programas deu-se em nome da eficiência para a eficácia do sistema, pela melhoria na qualidade da educação. Se os números representam qualidade, para o IAS, então, parece correto afirmar que o enorme esforço despendido pelo Município em nome dessa qualidade não correspondeu ao investimento econômico, humano e político realizado por essa esfera de governo. As obrigações que o Município teve que cumprir em nome dessa pretensa qualidade podem ser observadas na descrição e análise dos termos de convênio.

7.4.1 Alterações na gestão e Termos de Convênio

Nesta parte do texto, destaco conceitos contidos no termo de parceria público privada, bem como menciono as principais alterações ocorridas no convênio por meio dos termos aditivos que renovam a parceria anualmente.

No período de 2001 a 2009, foram firmados três convênios entre o município de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna. O primeiro, no ano de 2001, corresponde ao Programa Escola Campeã; para este, foram firmados três termos aditivos. O segundo convênio é referente ao Programa Rede Vencer, firmado no ano de 2005 e seguido de outros três aditamentos, anualmente renovados. O terceiro convênio foi firmado pelo período de apenas um ano, entre julho de 2009 e julho de 2010.

No texto do primeiro convênio, a Prefeitura do Município de Cáceres, denominada somente Prefeitura, firma parceria com a Fundação Banco do Brasil e com o Instituto Ayrton

Senna, nesse documento denominado como Aliados Estratégicos e, em conjunto, citados como Parceiros.

A apresentação de uma justificativa dos Aliados Estratégicos, conceito extraído da GQT, para o estabelecimento de uma parceria, é descrita no item “a” do instrumento particular de parceria: o apoio a iniciativas que visem à Educação com qualidade, complementadas no item seguinte com a ideia de que era preciso instrumentar a gestão para aplicar os recursos públicos com **eficiência**. O item seguinte complementa a justificativa apresentada ao trazer em seu texto que:

[...] os Aliados Estratégicos detectaram a necessidade de instrumentar, em gestão, os municípios e escolas da rede pública, em nível nacional, de forma a viabilizar **eficiência** na aplicação de recursos públicos, melhoria da qualidade do ensino fundamental e conseqüente equidade social (Item ‘b’).

A questão da eficiência na aplicação de recursos é enfatizada como o objetivo do desenvolvimento do Programa, que, segundo consta na cláusula 4.1, é “propiciar a **eficiência** na aplicação de recursos públicos e a melhoria na qualidade do ensino fundamental, comprometendo-se (os parceiros) a envidar seus maiores e melhores esforços [...]”. Como é sabido, um dos grandes problemas da escola pública brasileira não é o desperdício de dinheiro público, mas a ausência deste, por isso não faz sentido essa justificativa.

A parceria tem seu foco de atuação na gestão educacional de toda a rede de escolas do município de Cáceres. O prefeito de Cáceres em 2001 afirmou que o serviço prestado pelo Instituto Ayrton Senna era uma consultoria técnica e enfatizou a importância da orientação de pessoas capacitadas como as do IAS para a aplicação dos recursos.

Então esse lado é fundamental, é porque às vezes você até tendo muito recurso, se você não souber aplicar, você não vai conseguir fazer um bom trabalho e o IAS pela qualificação das pessoas que trabalham na entidade, ela ajuda muito nesse sentido (FONTES, março de 2010).

Na fala do Prefeito, observei a concepção de conceitos difundidos com a reforma do Estado, orientada pela teoria da Escolha Pública, cujas ideias de competência técnica se sobrepõem à política. Nesse sentido, os parâmetros para avaliar as ações do Estado provêm da economia, por isso a ideia de ineficiência e ineficácia do público e da eficiência do setor privado. Portanto, esse deve ser o parâmetro para definir e implementar políticas públicas, na visão do IAS, assimilada pelo Prefeito e observada na fala da ex-Secretária.

A Secretária de Educação do Município do período de 2005 a 2008, em entrevista em 2009, explicou que os termos de ajustes anuais eram feitos conforme a avaliação do IAS em relação ao cumprimento ou não das metas estabelecidas:

[...] a parceria é firmada por quatro anos no período de gestão de cada prefeito, de cada governo, mas são feitos termos de ajustes anuais de responsabilidade compromissados entre ambas as partes a partir do momento em que o Município está levando a sério o cumprimento das metas estabelecidas ou não [...]

Como notado na afirmação da Secretária de Educação, o cumprimento, por parte do Município, das metas estabelecidas pelo Instituto é ponto de destaque e serve de norte às ações do Município na educação. Tais metas apresentam exigências de infraestrutura e organização, como também se relacionam às ações que deverão ser desenvolvidas em âmbito da rede municipal de ensino, da Secretaria e nas unidades escolares. As metas referentes à infraestrutura e à organização aparecem definidas no termo de convênio para subsidiar a implementação do Programa, e seu cumprimento é referido como “indispensável à manutenção do Programa”. Como consta no Item 1.2, são metas relacionadas com estruturação da Secretaria, integração entre escolas, inclusive urbanas e rurais, autonomia de recursos para as escolas, programas de alfabetização e de correção de fluxo e implementação de sistema de avaliação permanente.

(i) Estruturação da Secretaria Municipal de Educação para gerenciamento de uma rede de escolas autônomas e integradas;

(ii) Articulação e otimização das redes de ensino, tanto em nível municipal, como, quando possível, em nível estadual, com a integração entre escolas urbanas e rurais;

(iii) Viabilização da autonomia das escolas, através do fornecimento dos recursos necessários e suficientes;

(iv) Implementação de políticas de correção de fluxo escolar para o ensino fundamental;

(v) Manutenção de programas regulares de triagem e alfabetização para novos alunos;

(vi) Implementação e manutenção de sistema de avaliação para evidenciar a melhoria do desempenho escolar dos alunos.

Essas exigências vão servir de base para a determinação das responsabilidades da Prefeitura e dos aliados estratégicos, tanto que, nos termos aditivos à parceria, as principais alterações são referentes às responsabilidades da Prefeitura para viabilizar o cumprimento dessas exigências.

O primeiro termo aditivo modifica as responsabilidades da Prefeitura. Faz a inserção dos superintendentes, que têm várias funções, sendo eles também co-responsáveis, ao lado do diretor, pelo resultado obtido pela unidade escolar; é também função do superintendente exercer o papel de articulador oficial entre as escolas e a SME (Secretaria Municipal de Educação), como também promover a articulação interna da SME⁶³, em conformidade com um dos preceitos da Nova Gerência Pública, relacionado a controle e resultados.

O primeiro aditivo também faz alteração terminológica no item “2.1,b”, substituindo “princípios” por “metas”, assim definindo: “b) elaborar Plano Municipal de Educação que esteja em consonância com as **metas** indicadas na Cláusula 1.2 acima e com o Programa”.

O aditivo altera, por fim, o item “2.1, f”, em que o Instituto descreve detalhadamente o tipo de material tecnológico que deverá ser adquirido pela Prefeitura para viabilizar a comunicação e o gerenciamento do Programa. Anteriormente não especificado, o material resumia-se a um microcomputador, uma linha de conexão à internet, uma impressora a jato de tinta, um estabilizador e os móveis necessários para o suporte dos equipamentos aqui descritos.

Ao proceder à análise do terceiro termo aditivo⁶⁴, é possível verificar que foram feitas alterações significativas no convênio. O referido documento dá nova redação aos Capítulos 2, 4 e 6 da Parceria, que tratam, respectivamente, das responsabilidades da Prefeitura, das estratégias indispensáveis ao Programa e da divulgação. O item 2.1, Das Responsabilidades da Prefeitura, além de alterações, tem novas cláusulas inseridas em seu texto. A cláusula 2.1, reforça que a política de educação desenvolvida ao longo do período de execução do Programa deve ser consolidada, cabendo à Prefeitura viabilizar recursos necessários à sua implementação, manutenção e aprimoramento.

Chama atenção a nova redação dada ao item que inicialmente tratava somente da reforma legislativa que deveria ocorrer em âmbito municipal para que fosse “legalmente” possível a realização das ações do Programa.

2.1, d: promover a reforma legislativa necessária para a autonomia das escolas que compõem a rede pública municipal, bem como implementar as ações administrativas, financeiras e pedagógicas necessárias para a completa autonomia das referidas escolas, o que inclui, mas não está limitado a : (i) **transformar em política pública as práticas e normativas praticadas e editadas ao longo da execução do Programa**; e (ii) garantir a criação e desenvolvimento dos órgãos regulamentadores e fiscais das escolas, sob o aspecto financeiro, de forma a que a escola, no âmbito de sua autonomia, gerencie e preste contas não só dos recursos

⁶³ Funções contidas no item “2.1, h”, das responsabilidades da Prefeitura.

⁶⁴ O segundo termo aditivo consta-se ausente do material de pesquisa; devido a isso, o terceiro aditivo será comparado ao primeiro e ao próprio instrumento particular de parceria com relação às alterações.

advindos da secretaria de educação, mas, também, daqueles obtidos com ações no âmbito da própria escola.

A exigência de alteração legislativa está presente no convênio desde o início da parceria. A partir desse período, o Município passou a criar instrumentos jurídicos que se adequassem às designações do Programa. Já em março de 2001, na Portaria nº 101, instituída pelo Município, consta a alteração no quadro de recursos humanos das escolas públicas municipais, o que, segundo o referido texto, se faz necessário, considerando-se a política definida através da Secretaria Municipal de Educação e Cultura no sentido de moralizar, democratizar e resgatar a credibilidade da escola pública municipal. Em janeiro de 2002, foi sancionado o Decreto nº 24, que estabelece normas para a organização das matrículas da rede municipal de ensino de Cáceres para o respectivo ano. Essas medidas, aliadas aos projetos pedagógicos que eram encaminhados para a rede de escolas com atividades diárias, como o fluxo de aulas e o preenchimento de incontáveis fichas e coleta de dados, previamente determinados pelo IAS, provocaram aquilo de Licínio Lima denomina de “hiper-burocratização” da SME e das escolas públicas da rede, como também pode ser observado na fala do ex-Secretário.

O Ex-Secretário de Educação do Município (gestão 2001/2004), em entrevista, fala sobre as modificações normativas com relação à Secretaria, eleição para direção das escolas, lei de gestão e plano de carreira para os educadores, afirmando que “tudo virou projeto de lei”, referindo-se a mudanças radicais. Assim afirmou o ex-Secretário, entrevistado em 2007:

Tudo! Tudo virou projeto de lei, passou a ser eleição de diretor e de coordenador de escola pelo voto direto, secreto. Tudo isso passou a existir, os conselhos. Tudo isso realmente foram projetos de lei, mudou realmente, foi uma coisa bem radical e, ao mesmo tempo em que a gente fazia toda essa modificação na escola, a gente corria junto com o plano de carreira [...].
--

Coerente com a fala do ex-Secretário, o item “m” enuncia que o município deve “viabilizar a seleção meritória de todos os diretores da rede pública de ensino, promovendo uma prova de competência para a avaliação e promoção/contratação dos candidatos”. Como o provimento para o cargo de diretor de escola pública tem sua origem na defesa de eleição direta com a participação de toda a comunidade escolar, os critérios estabelecidos pelo IAS sobrepõem a competência técnica à política, e esta, por sua vez, é vista como adicional, acessória, e não principal. Abandonam-se “todas aquelas situações das quais as regras técnicas e os cálculos não são capazes de dar conta e para os quais se requerem outras

capacidades humanas que têm de ser entendidas e não desprezadas” (CONTRERAS, 2002, p.105). Penso que essa foi a tentativa do IAS ao propor intervenção no setor público, porém a realidade material, concreta, é dinâmica, contraditória, e quase sempre a implementação de políticas não conformes ao estabelecido, é de fato moldada pelo tecido social local, e é nele que precisa ser compreendida.

Há certa divergência entre a afirmação do ex-Secretário e os dados da pesquisa anterior à instituição da parceria. No tocante à eleição de diretores, ela já estava prevista no Estatuto do Magistério Público Municipal desde o ano de 1998 e, na prática, também já acontecia desde 2000. A outra questão refere-se à criação dos Conselhos Escolares; constatei a existência dos Conselhos Escolares anterior à implementação da parceria. Sua instituição, a partir de 1998, na rede de escolas públicas municipais estava diretamente relacionada a repasses financeiros do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Governo Federal, que a partir dessa data passou a exigir a constituição de uma unidade executora nas escolas para administrar o recurso (ADRIÃO, PERONI, 2005).

Nota-se que, para o poder do IAS ser legítimo, precisa fundar-se na legalidade. Seus materiais instrucionais são fundamentados no ordenamento legal da educação nacional, da Constituição Federal a um conjunto de leis, decretos, portarias, enfim, buscando a base legal de suas ações para o exercício do poder sobre seus parceiros, mesmo que estes já venham realizando ações nesse sentido. Assim, aproxima-se das formulações de Weber sobre o funcionamento da burocracia e, mais especificamente, no tocante ao poder legítimo, com base na lei e no consentimento.

A cláusula “2.1, f”, cuja redação foi complementada, trata da disponibilização de “recursos humanos e físicos necessários para a implementação do Programa, os quais deverão estar comprometidos e preparados para a capacitação e a avaliação, que serão realizadas por empresas contratadas pelos Aliados Estratégicos [...]”. Para isso, é exigido da Prefeitura que disponibilize espaço físico, bem como libere pessoal ligado à execução do Programa, para que participe de reuniões e cursos determinados pelos Aliados Estratégicos ou por empresas por estes contratadas para tratar da execução e gerenciamento do Programa. Também é de responsabilidade da Prefeitura providenciar material, didático ou não, que seja indicado pelos Aliados Estratégicos, necessário à implementação do Programa na Prefeitura. Dados relativos a recursos financeiros gastos com o Programa são omitidos nos balanços das prefeituras municipais. Constatei que a Prefeitura Municipal incluía todas as despesas com a implementação da parceria em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), cujos recursos financeiros eram provenientes do antigo FUNDEF e do atual FUNDEB.

O item “g” da cláusula em análise designa que deverá ser “disponibilizado” para o superintendente (referido no item “o” do aditivo) um assistente para auxiliá-lo a cada 15 escolas, sendo este profissional qualificado na área da Educação e com disponibilidade integral de tempo e dedicação exclusiva ao Programa.

No item “j”, consta que a Prefeitura deve “criar um banco de dados sobre educação na Secretaria de Educação, o qual dever ser elaborado a partir da indicação que a Prefeitura vier a receber dos Aliados Estratégicos, sem qualquer restrição, mesmo após o término da vigência da parceria”. Para que isso se efetive, a Prefeitura deverá “garantir que seja implementado um sistema informatizado compatível com o banco de dados referido na letra (j) abaixo, designando uma equipe capacitada que ficará responsável pela inserção dos dados necessários à manutenção e atualização do referido banco de dados [...]”.

Os itens “k” e “l” tratam da realização de relatório de avaliação das atividades realizadas e garantem que os dados obtidos a respeito serão disponibilizados aos Aliados Estratégicos para que procedam à avaliação dos indicadores de eficiência e de gestão. Cabe lembrar que os denominados Aliados Estratégicos do IAS são empresários das mais variadas áreas da economia; das grandes empresas industriais a um grande conglomerado financeiro, todos têm o direito, conforme expresso repetidamente nos termos de convênio e em seus aditivos, de interferir diretamente na educação pública da esfera de governo parceira. O interesse dos empresários na educação, conforme tratado no Capítulo VI, está diretamente ligado à imagem das empresas e dos empresários, com vistas ao *marketing* necessário à venda de seus produtos, ou seja, por trás da responsabilidade social da empresa, há uma busca desenfreada pelo lucro. Segundo Mészáros, “limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa” (MÈSZÁROS, 2008, p.27). Nesses termos, acredito que tal transformação não ocorrerá por iniciativa do capital, tampouco do Estado, como fica perceptível com parcerias dessa natureza.

Em 2005, o Instituto Ayrton Senna inicia as atividades do Programa Rede Vencer, ao qual o Município de Cáceres também se filia. Segundo documento do IAS denominado “Rede Vencer – Capacitação de diretores – Módulo 1”, o Programa “defende a causa do desenvolvimento integral das novas gerações, através da qualidade da aprendizagem no Ensino Fundamental nas escolas públicas”. Para isso, “a Rede Vencer colocou, como seu maior objetivo, o desenvolvimento de equipes alinhadas e integradas a ações gerenciais, com atuação sobre os pontos nevrálgicos do sistema educacional: correção de fluxo, alfabetização, qualidade de ensino nas séries iniciais e gestão escolar”.

Nesse segundo convênio, a parceria é firmada somente entre o Município de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna, denominados Parceiros. O termo *Aliados Estratégicos*, presente no primeiro convênio, não é mais utilizado, nem a Fundação Banco do Brasil participa da parceria.

O preâmbulo do texto da parceria contém os interesses dos parceiros e o propósito de efetivar o que é definido pelo convênio. Além da expressa concordância com os termos que são colocados, a Prefeitura deve se “comprometer a submeter os resultados das ações da Rede à avaliação externa”, feita por empresa escolhida e contratada pelo IAS, a seu critério, como trata o item “Do Escopo, 1.2” da parceria.

Na cláusula “2. Objetivos e metas principais da rede”, o item “2.1, a” descreve como objetivo da Rede “institucionalizar práticas gerenciais no cotidiano escolar que proporcionem a substituição da ‘cultura do fracasso’ pela ‘cultura do sucesso’”. A cláusula 2 também traz itens tratando da capacitação das equipes das unidades escolares no desempenho de suas funções para atingir as metas e resultados da Rede e coloca que o planejamento da prática pedagógica deve ser instituído a partir da avaliação do processo de aprendizagem. No item 2.2, estão descritas as metas que servem de base para toda a atuação da Rede, quais sejam, obter 98% de frequência de professores, 98% de frequência de alunos e 2% de reprovação, dentre outras já previstas na organização da educação nacional.

Como responsabilidade da Prefeitura, está fazer com que sejam aplicadas as ações propostas pela Rede, designar um coordenador para gerenciá-las, observar se estão sendo cumpridas as metas e, posteriormente, formalizar os resultados num Plano Anual de Trabalho, a ser apresentado ao IAS.

São definidas ações para gerenciamento de recursos financeiros, humanos e de infraestrutura. A Prefeitura deve aplicar recursos na área da educação, de modo a garantir a implementação das ações da Rede e o pleno funcionamento das escolas, incluindo merenda e transporte escolar para os alunos; deve designar equipes para desempenhar essas ações nas escolas e na Secretaria, dando suporte estrutural para esse trabalho, com o fornecimento de equipamentos de informática e dos meios de comunicação necessários, utilizando para isso recursos próprios ou captados de terceiros (item “3.1, q”). Essas cobranças direcionadas a um município com características locais conforme o estudado nesta tese, de fato, constituem algo quase irrealizável, especialmente se levarmos em consideração a realidade social, étnico-cultural, econômica, ambiental e política na qual se localizam as escolas da área de fronteira, como podem ser conferidas no Capítulo VIII.

A parceria também acarreta à Prefeitura responsabilidades trabalhistas e fiscais que possam surgir da realização das ações da Rede, como estão descritas no item “3.1, n”:

“responsabilizar-se pelo pagamento de todos os impostos, taxas e contribuições fiscais, previdenciárias, trabalhistas, acidentes de trabalho, ou parafiscais, que incidam ou venham a incidir sobre o presente, devendo exibir toda a documentação comprobatória do cumprimento dessas obrigações, quando exigido pelo IAS e/ou pelas autoridades competentes”. Em caso de questões trabalhistas levadas a juízo, envolvendo “indevidamente” o IAS, além de apresentar a defesa, deve salvaguardar o Instituto de qualquer responsabilização, arcando a Prefeitura com todos os ônus e eventuais condenações que decorrerem dessas controvérsias. (item “3.1, p”). Outra incongruência da proposta do IAS pode ser percebida nesse item: exime-se de qualquer responsabilidade em relação àquilo que é por ele criado e proposto ao município. Institui as obrigações, o cumprimento de metas com vistas ao alcance de resultados, mas controla tudo à distância, por meio de computadores interligados pela internet a cada um de seus parceiros, individualmente.

Na cláusula 3.2, consta que é vedada “a transmissão, cessão, empréstimo, transferência, direta ou indireta, pela Prefeitura, sob qualquer título, dos conhecimentos, tecnologias, práticas, modelos de relatórios, bem como todo e qualquer material disponibilizado pelo IAS ou criado no âmbito desta parceria e/ou da Rede [...]”. Essa disposição é válida mesmo após o término da parceria.

O IAS responsabiliza-se, na cláusula 4, por permitir à Prefeitura o acesso a seus materiais relativos às tecnologias, fornecer apoio técnico à realização das ações da Rede e contratar a agência externa para proceder à avaliação dos resultados do Programa. Tudo isso, desde que a Prefeitura esteja adimplente com as obrigações que assumir na parceria.

Os parceiros podem facultar-se a rescisão da parceria mediante simples comunicação por carta protocolada, caso o parceiro descumpra qualquer cláusula do Instrumento e não se regularize num prazo de 10 dias após ser notificado; se ocorrerem motivos de caso fortuito ou força maior, na forma do Código Civil Brasileiro; ou mesmo se houver atraso injustificado no cumprimento das obrigações assumidas (Cláusula 7, Da Denúncia e Rescisão). O terceiro aditamento ao Convênio da Rede Vencer inclui a cláusula 7.1, acima mencionada, item que possibilita à Prefeitura a rescisão da parceria, caso venha a ter seu nome e/ou imagem e/ou de seus serviços questionada de forma negativa.

No ano de 2009, a mudança na gestão da SME provoca questionamentos sobre o valor gasto pelo município com a manutenção da parceria, com tentativas de desistência desta pela Prefeitura. Um novo convênio foi firmado para o período de um ano: entre julho de 2009

e julho de 2010. O desgaste gerado com essa iniciativa da Prefeitura provocou o rompimento da parceria, por iniciativa do IAS, em agosto de 2010. Fui informada pela Coordenadora Geral da SME que, durante esse período, a Prefeitura não mais foi convidada a participar de nenhuma atividade promovida pelo IAS, tampouco este respondia a qualquer tentativa de contato feito pela Prefeitura, assim como não disponibilizava mais acesso ao banco de dados, contendo 10 anos de informações, do Sistema Municipal de Ensino.

Por meio dos termos de convênios, o município obriga-se a cumprir toda a proposta educacional do IAS. A este, cabe descentralizar as ações e monitorar sistematicamente o seu cumprimento, por meio da sistemática de acompanhamento diário, semanal, mensal, bimestral, semestral e anual das atividades, desenvolvidas no âmbito do sistema e de suas escolas. Os dados são inseridos no SIASI para avaliação e correção da “rota”, visando ao alcance das metas estabelecidas, o que se assemelha àquilo atualmente em vigor nas organizações empresariais capitalistas, em que a remuneração está associada ao cumprimento de metas pelo trabalhador.

É sabido que a sistemática de acompanhamento segue um “ritual”; para cada etapa ou passo, há um ou mais profissionais responsáveis, do professor ao Prefeito Municipal ou Governador parceiro, que aumentam sua responsabilização pelos resultados alcançados pelos alunos, isentando-se o IAS pelo eventual fracasso destes nos possíveis testes. Essa sistemática consta do Programa Gestão Nota 10, que, por sua vez, agrega muitos conceitos da organização burocrática, caracterizada pela “maximização da racionalidade, pela especialização, pela impessoalidade, pela hierarquia e responsabilização (accountability), tudo no interesse da eficiência” (DALE, 1988, p.25). Acrescido a isso, nota-se, na gestão desse Programa, a presença da denominada tecnologia gerencial, em que a eficácia do produto é o critério de sucesso (Ibidem). Para Dale,

[...] embora haja um esforço aparente para subordinar uma gama cada vez mais ampla de atividades a critérios tecnológicos, isto é, para moldar uma gama cada vez mais ampla de problemas numa forma que se presta a soluções técnicas, não é possível decidir-se quais processos tecnológicos são incorporados, quando e como, guiando-se tão somente pela racionalidade tecnológica (DALE, 1988, p.26).

Dale argumenta que há uma boa dose de inércia no interior das organizações impedindo que isso se realize. As organizações são dinâmicas, marcadas pelas constantes demandas do ambiente social. A tentativa de engessar processos cada vez mais complexos em normas e regras previamente estabelecidas ficou claramente expressa com a implementação da parceria no Município. A implementação dos Programas do IAS provocou muitas

alterações na organização e na gestão da Secretaria Municipal de Ensino e em sua rede de escolas. É sobre tais alterações que trato no próximo item.

7.5 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CÁCERES E DA REDE DE ESCOLAS NO PERÍODO DE 2001 A 2010

Assim como no ano de 2000, entre 2001 e 2006, a Rede Municipal de Ensino tinha suas ações articuladas às da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), ao Sistema Estadual de Ensino (SEE) e ao Conselho Estadual de Educação (CEE). Somente a partir de 13 de novembro de 2006, ficou instituído o Sistema Municipal de Ensino, por meio da Emenda Nº 14 à Lei Orgânica Municipal. No entanto, no tocante à implementação da política educacional do SEE no Município, houve alterações nos anos de 2001 e 2003, respectivamente: primeiro, em decorrência da parceria firmada entre o Município de Cáceres-MT e o IAS, em 2001; segundo, com a substituição da organização escolar em ciclos de formação humana pela seriação, a partir de 2003.

Com a posse do novo Secretário de Educação, da equipe de governo do PSDB (2001 – 2004), houve alterações na gestão da SMEC e da rede de escolas públicas municipais. De acordo com o ordenamento legal municipal de 2001, o organograma da SMEC em funcionamento no ano de 2000 foi alterado por meio da Lei Nº 1.767, de 28 de novembro de 2001, com a extinção, criação, transformação, mudança de nomenclatura e permanência de alguns órgãos, ficando a estrutura organizacional da SMEC da seguinte forma: **órgãos extintos:** Coordenação de Merenda Escolar e Coordenação Geral; **órgãos criados:** Coordenação de Administração Escolar e Inspeção, Coordenação de Desenvolvimento de Informática na Educação, Divisão de Supervisão de Transporte Escolar, Divisão de Capacitação de Docentes e Serviços da SMEC, Divisão de Eventos Esportivos e Recreativos, Divisão de Convênios, Divisão de Programas Softwares Educativos e Capacitação em Informática e Divisão de Suporte Técnico; **órgão transformado:** Divisão Pedagógica, transformada em: Coordenação Pedagógica; **órgãos com mudança de nomenclatura:** a Divisão de Armazém e Merenda Escolar passa a denominar-se Divisão de Merenda Escolar e Almoxarifado, a Divisão de Apoio Administrativo passa a denominar-se Divisão

Administrativa; **órgãos que permaneceram**: Coordenação do C.A.I.C. (Centro de Atenção Integral à Criança) e Coordenação Municipal de Esportes.

Todas as coordenações e divisões são compostas por uma equipe de profissionais da educação, sendo que o coordenador e o chefe de divisão recebem uma gratificação pela função (FG). Os demais cargos são compostos por funcionários técnico-administrativos, com formação em ensino médio e graduação, e por professores das diferentes áreas, como a equipe da Coordenação Pedagógica, que, no início de 2001, estava organizada em Educação Infantil, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos.

As mudanças no organograma da SMEC, aprovadas pela Câmara Municipal em 2001 e em funcionamento até o ano de 2003, não representam na íntegra a estrutura e o funcionamento da SMEC nesse período. Coordenações como a de Informática e divisões como a de Eventos Esportivos e Recreativos nunca funcionaram. Acrescenta-se a essa nova organização uma estrutura complementar, criada para implementar o Programa Escola Campeã do IAS, adotado por meio da parceria entre o Município de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna a partir do ano de 2001, o que implicou a criação de novos cargos e a contratação de professores.

Além do cargo de **gerente local** (em princípio, ocupado por professor do quadro), a equipe foi composta por um funcionário **assistente administrativo**, responsável por sistematizar as informações sobre a implementação local do Programa e encaminhá-las ao IAS; **três superintendentes**, responsáveis pela elaboração do diagnóstico da educação no município. A partir do segundo semestre de 2001, formou-se uma equipe com **uma professora**, responsável por coordenar o Programa de Correção de Fluxo (Projeto Acelera e Se Liga), e **cinco supervisores**, encarregados de acompanhar a implementação do Programa nas escolas da rede municipal. Cada supervisor era responsável por acompanhar sete turmas de alunos defasados na idade-série nas escolas da zona urbana e do campo, conforme prescrito nos termos de convênio.

Com a implementação do Projeto de Alfabetização denominado Se Liga em 2002, a equipe ampliou sua área de atuação, e as superintendentes também passaram a realizar o trabalho de acompanhamento dos Programas nas escolas, fazendo a mediação entre estas e a SMEC. Com a redução das turmas de aceleração e de alfabetização, a partir de 2003, a composição da equipe gestora do Programa Escola Campeã e, conseqüentemente, da SMEC foi novamente alterada. Alguns professores e técnicos que atuavam na Secretaria antes da parceria foram remanejados de suas funções para o Programa, com atribuições de supervisão

e de superintendência. Também nessa época a SMEC passou por outra mudança bastante significativa, que levou à sua alteração para Secretaria Municipal de Educação, por meio da Lei Municipal Nº. 1.845, de 26 de agosto de 2003, que criou a Secretaria Municipal de Esportes, Cultura e Lazer, com desmembramento da SMEC.

As últimas alterações na organização e gestão do Programa na SME já acenavam para a nova estrutura que se formaria, com o encerramento do Programa Escola Campeã e, a partir de 2005, com a implementação do Programa Rede Vencer, com os projetos Gestão Nota 10, Circuito Campeão, Se Liga e Acelera na SME e na rede de escolas públicas municipais.

No ano de 2004, final da gestão PSDB na SME e no Executivo Municipal, conforme informações da entrevista com a Coordenadora de Correção de Fluxo, os Programas não funcionaram devido ao valor que o município desembolsava mensalmente – em média, R\$ 18.000,00 – para pagar a empresa de consultoria denominada Inclusão, credenciada pelo IAS e responsável por acompanhar a implementação do Programa no Município.

Prefeito e Secretária da Educação no período 2005-2008, ambos do Partido Progressista (PP), consideraram a parceria muito onerosa para o Município e só a renovaram depois de inúmeras tentativas do IAS, inclusive com visitas ao Município, por quatro anos (2005-2008). Com a renovação do convênio, a partir de 2005, a maior alteração no organograma da SME refere-se à sobreposição de alguns cargos/funções já existentes aos cargos necessários à implementação do Programa do IAS no Município. Assim, existiam professores da equipe técnica e pedagógica que exerciam mais de uma função para atender a toda a demanda da rede de escolas, conforme aparece no organograma a seguir.

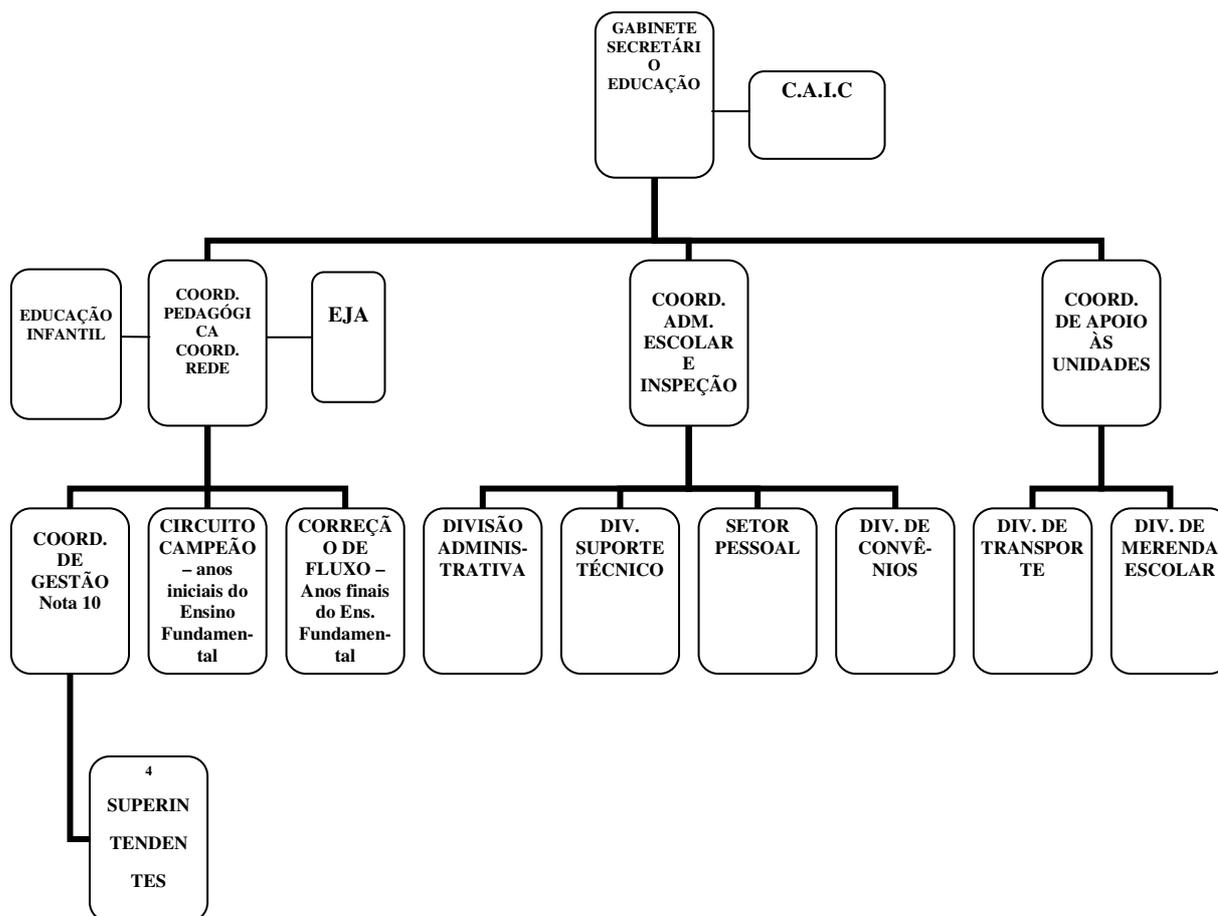


Figura 9: Organograma da Secretaria Municipal de Educação - 2010
 Fonte: Inspeção Escolar/SMEC, fevereiro/2008.

O cargo de Coordenação Geral da Secretaria acumula também o de coordenação do Programa Rede Vencer, do IAS. É um cargo ocupado, historicamente, por indicação e nomeação, por isso raramente é ocupado por um profissional de carreira da SME. Dessa coordenadoria, emanam as demais divisões e coordenações, entre elas: uma coordenação administrativa e de inspeção escolar e uma coordenadoria de apoio às unidades. As alterações mais significativas referem-se à área pedagógica e à criação de uma divisão de suporte técnico que passou a existir com a formalização da parceria.

Na área pedagógica, desaparecem a divisão pedagógica e setores, como o de Alfabetização de Jovens e Adultos, o de Educação Especial e o de Supervisão Escolar⁶⁵, pois cedem lugar a outros cargos, como: Coordenação de Gestão Nota 10, Coordenação do Circuito Campeão, atendendo à primeira etapa do Ensino Fundamental, e Correção de Fluxo,

⁶⁵ A Secretaria continua atendendo essas áreas que foram alteradas, além da educação do campo. No entanto, as atividades inerentes a esse atendimento foram diluídas entre os coordenadores, que, além de atender às prerrogativas do IAS, acumulam essas funções.

com os projetos Se Liga e Acelera⁶⁶, na segunda etapa do Ensino Fundamental. Além desses, encontra-se um total de seis cargos de superintendentes (antiga Supervisão Escolar) – cada um responsável por um determinado número de escolas, tendo por função fazer a mediação entre o trabalho desempenhado por professores e dirigentes escolares e a SME.

Mesmo com a justificativa da Coordenadora de Gestão de que até mesmo por sugestão do IAS alguns cargos existentes antes da parceria não deveriam ser alterados, percebi que a estrutura do Programa de fato mudou a organização da Secretaria. Além de os cargos existentes trocarem de nomenclatura, o conteúdo de suas funções mudou substancialmente. Salvo algumas exceções, quase todos os técnicos e gestores da área pedagógica e de outras áreas desenvolviam seus trabalhos com vistas a atender à demanda gerada com a implementação da parceria, além de realizar trabalhos em cooperação com algumas políticas do Ministério da Educação e do Sistema Estadual de Ensino.

Nesse sentido, as escolas atendidas pela SME entre 2001 e 2010 estavam distribuídas da seguinte forma: em 2001, havia 29 escolas na periferia urbana e 71 no campo; em 2004, esse número passa a ser de 26 e 43, respectivamente; em 2008, mantêm-se as 26 escolas na periferia urbana, e reduzem-se a 31 as escolas do campo; em 2010, mantêm-se as 26 escolas na periferia urbana, e aumentam para 42 as escolas do campo. Nota-se, até o ano de 2009, uma redução drástica do número de escolas. Dentre os fatores que contribuem para essa redução, está a nucleação das escolas do campo.

O maior número de escolas está situado no campo; elas estão localizadas em áreas limítrofes do município, distantes da sede até 230 km. Esse é um dos fatores que levou a SME, a partir do início da década de 1990, a agrupar escolas por Núcleos, como forma de otimizar recursos materiais, humanos e financeiros, conforme já foi anunciado.

Entre 2001 e 2002, houve uma redução drástica do número dessas escolas, que passaram por aprofundamento no processo de nucleação. Esse reagrupamento, segundo o ex-Secretário da Educação, está relacionado a outros fatores, tais como: precária estrutura física e material das escolas, às vezes construídas com material alternativo, cobertas por folhas de coqueiro ou telhas Eternit, impróprias para o clima; dificuldades em mantê-las funcionando em algumas épocas do ano, devido às cheias no pantanal; substituição dessas escolas por prédios de alvenaria (FANAIA, 2007). Além de seguir uma tendência na organização da

⁶⁶ A criação de novos órgãos exige a consulta e aprovação pelo Poder Legislativo. O organograma oficial, aprovado pela Câmara Municipal e oficialmente em vigor, é o de 2003. Por isso, as alterações com a reordenação de cargos/funções não estão oficializadas por meio de lei municipal. Foi a alternativa encontrada pela SME para adequar os programas do IAS à realidade já existente, sem implicar criação de novos cargos, a partir de 2005.

educação brasileira, a nucleação era uma das metas constantes dos indicadores de eficiência do Programa Escola Campeã para a SME.

A documentação referente à vida escolar de alunos que frequentam salas anexas é encaminhada para a escola/núcleo. Conforme o exposto, o reordenamento das escolas⁶⁷ está relacionado à otimização de recursos materiais, humanos e financeiros⁶⁸.

A seleção de dirigentes escolares, como um dos mecanismos da gestão democrática, não é uma prática recente no Estado de Mato Grosso⁶⁹. No entanto, no Sistema Municipal de Ensino de Cáceres, ficou instituída, ainda no ano de 1998, por meio de Lei Complementar Nº. 30, de 26/05/1998. Em seu Capítulo X – da Gestão do Ensino, a Lei torna obrigatória a escolha do diretor pela comunidade escolar, bem como estabelece os critérios para o processo eletivo. A primeira eleição de diretores ficou instituída por meio da Portaria Nº 145, de 19/09/2000, que estabelece os critérios para tal. O Art. 2º dessa Portaria estabelece como critérios para participar do processo eletivo: I – ter no mínimo dois anos de efetivo exercício ininterruptos até a data da inscrição, prestados na escola que pretende dirigir; II – ser habilitado em nível de Licenciatura Plena; e III – participar dos ciclos de estudos a serem organizados pela assessoria pedagógica do município – SMEC. Os parágrafos seguintes tratam dos critérios para a eleição nos Núcleos localizados na zona rural, flexibilizando o tempo de serviço de dois para um, e os professores podem estar cursando licenciatura; caso nenhum profissional esteja habilitado a concorrer ao cargo, admite-se a nomeação de um professor para gerenciar a escola por três anos, escolhido conjuntamente pelo executivo e pela

⁶⁷ De acordo com informações da coordenadora de gestão da SME, a prática da gestão dessas escolas constitui grande desafio não apenas para os técnicos e gestores da secretaria, mas especialmente para o diretor que, em função das atribuições do dia-a-dia, depara-se com a seguinte situação: com a nucleação, nem sempre as escolas contam com a presença do diretor, isto é, dependendo da distância do polo, contam com um coordenador pedagógico e, se muito distante, existe apenas a sala de aula com o professor.

⁶⁸ Em primeiro lugar, há dificuldades para a implementação do princípio de gestão democrática nessas escolas dada a ausência de professores efetivos, o que dificulta a escolha do diretor por meio de processo eletivo. Por isso, acaba às vezes prevalecendo a indicação política de professores contratados, devido à distância que as famílias teriam que percorrer para participar de atividades na escola, inclusive em conselhos escolares. Outro fator a ser considerado é a rotatividade na contratação de professores interinos para o campo, pois – devido à distância que separa muitas escolas da zona rural da sede do município – o exercício docente, nesses lugares, não figura como um trabalho atrativo. O último concurso público para a carreira do magistério municipal, em 2007, especificou vagas para as escolas dessas áreas. Espera-se, com isso, amenizar a situação da população que vive no campo e depende de escolas próximas de suas residências.

⁶⁹ O conjunto de leis que organiza e regulamenta o sistema de ensino das escolas públicas, em especial a gestão democrática, no Estado, é formado pelo Decreto Nº. 740, de 29/12/1995, que regulamenta a gestão democrática, definindo a eleição direta dos diretores como princípio básico, e pela Lei estadual nº 7 040, de 1º /10/1998, que estabelece a gestão democrática da educação pública em Mato Grosso e regulamenta, entre outros, a corresponsabilidade entre poder público e sociedade na gestão da escola, a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola, mediante a organização e o funcionamento dos conselhos deliberativos da comunidade escolar e o rigor na aplicação de critérios democráticos para a escolha do diretor de escola.

comunidade escolar (Art. 3º). A Portaria dispõe, ainda, que a seleção do profissional deverá ocorrer em duas etapas:

I – 1ª Etapa – Constará de ciclos de estudos, considerando os candidatos com 100% de frequência, acontecendo da seguinte forma:

- a) Gestão Escolar;
- b) Parâmetros Curriculares em ação;
- c) Estudo da LDB;
- d) Regimento Escolar;
- e) Projeto Político Pedagógico;
- f) Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar – CDCE;
- g) Avaliação Escolar;
- h) Estatuto da Criança e do Adolescente.

II – 2ª Etapa – Constará de seleção do candidato pela comunidade escolar por meio de votação na própria unidade escolar, levando-se em consideração a proposta do trabalho do candidato, que deve conter:

- a) Objetivos e metas para a melhoria da escola e do ensino;
- b) Estratégias para preservação do patrimônio público municipal;
- c) Estratégia para a participação da comunidade no cotidiano da escola e na gestão dos recursos financeiros quanto ao acompanhamento e avaliação das ações pedagógicas.

Cabe ressaltar que, na prática, o cumprimento desse dispositivo não acontecia na totalidade das escolas da rede pública municipal. A justificativa da SME é a de que havia, à época, muitos professores contratados por período determinado, impossibilitando o processo eleitoral. No entanto, de fato, os critérios para o acesso a cargos públicos no Município, que geralmente ocorria por indicação e nomeação, só foram alterados mediante a obrigatoriedade prescrita na Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre formas de acesso a cargos públicos por meio de concursos. Em cumprimento a esse dispositivo, o Município realizou seu primeiro concurso público em maio de 1993.

Em si, o ciclo de estudos parece negar que “os professores são pessoas preparadas para o exercício da função educativa, sendo, portanto, capazes de pensar, propor e fazer” (RODRIGUES, 1996, p.87), mas, na legislação posterior à implementação da parceria com o IAS, os critérios vão além dos ciclos de estudos.

No auge da elaboração das normativas da SME, sob orientação técnica do IAS, o Decreto Nº 327, de 21/08/2002, que regula a eleição para diretores da rede pública municipal, acrescenta um item à 1ª etapa do processo, expresso na Portaria Nº 145/2000: i) Avaliação,

mediante prova escrita, da Capacidade de Gerenciamento Específico. Nesse item, percebe-se a substituição da frequência de 100%, exigida no ciclo de estudos no processo anterior, por avaliação, em decorrência da mudança da gestão da SMEC: de mais patrimonialista e com menos traços burocráticos para mais burocrática e tecnológico-gerencial, isso conjugado com o estilo patrimonialista, baseando-se na racionalidade técnica para o alcance de resultados, com a implementação do Programa Escola Campeã.

A avaliação parece substituir os conteúdos sobre Política Educacional pela aptidão do sujeito; a competência técnica sobrepõe-se à política, pois o sujeito que não tiver aptidão para gerenciar não poderá passar pelo crivo da comunidade escolar, o que acena àquilo que Rodrigues (1996) denuncia acerca da capacidade técnica sobrepondo-se à política. Para Rodrigues, em uma perspectiva democrática,

[...] a direção da escola não se limita à gerência de escola, mas apela às lideranças política, cultural e pedagógica. Essa liderança não exclui a competência técnica, mas a exige para que a articulação dos vários interesses que aí circulam possa ser viabilizada. Isso demonstra a importância que deve ter, para o dirigente, ser tecnicamente competente e politicamente hábil para administrar colegiadamente a instituição (RODRIGUES, 1996, p.80).

O contexto das mudanças introduzidas com os Programas do IAS era marcado pelo despertar dos professores recém efetivados para a luta por gestão democrática na rede pública municipal de ensino. A primeira delas, sem dúvida, foi pelo processo eleitoral para o provimento do cargo de diretores, até então considerado cargo de confiança do Poder Público municipal, incluindo-se aí “representantes” no legislativo.

Em continuidade à medida acima citada, o Decreto Municipal Nº. 256, de 25/05/2005, reafirma a obrigatoriedade da escolha do diretor pela comunidade escolar e propõe critérios para eleição e provimento de cargos de diretores de escolas públicas. A partir desse ano, com a renovação da parceria com o IAS, o exercício da função do diretor está condicionado ao cumprimento de metas na unidade escolar, formalizado no Instrumento Particular de Parceria, de 07 de julho de 2005, válido por quatro anos. Anexo a esse Instrumento, encontra-se documento instrucional com o Programa para o ano letivo de 2005, a ser instituído pela Prefeitura (“Gestão” e “Acompanhamento das Turmas Regulares”). No Programa Gestão, encontram-se as responsabilidades da Prefeitura, do Secretário de Educação e do diretor em relação ao cumprimento de metas para o Programa. Estão expressas, entre outras, a necessidade de regulamentar a autonomia das unidades escolares para que o diretor seja “responsável e responsabilizado” pelo cumprimento das metas estabelecidas pela Secretaria, a reafirmação da seleção dos dirigentes escolares por competência técnica e, ainda,

a vinculação da manutenção dos diretores em seus cargos ao cumprimento das metas relativas aos “indicadores do sucesso”. Com essa medida, materializa-se o princípio da autonomia como parte da descentralização impressa na lógica neoliberal, que responsabiliza a própria escola pelo seu desempenho, como se esta não fosse uma instituição pública, de responsabilidade do Estado.

No ato de posse, o diretor assina, juntamente com o Prefeito Municipal, um termo no qual se compromete a cumprir as metas estabelecidas (com base nas metas do IAS, a escola elabora as próprias metas) para a sua unidade escolar no início de cada ano letivo; caso não as cumpra, o termo prevê a destituição do cargo. Ao Prefeito, cabe acompanhar o desempenho/avaliação do trabalho do dirigente escolar; se esse trabalho não for satisfatório, ou seja, não atingir as metas propostas para cada um dos sete indicadores, apresentados no Capítulo IV, cabe ao Prefeito destituir o diretor do cargo e providenciar nova seleção.

Os Decretos N^os 507, de 25/10/2007, e 452, de 08/10/2009, alteram a dinâmica dos processos eleitorais dos anos de 2007 e de 2009 no tocante às exigências a serem cumpridas pelos candidatos na 1^a etapa. As provas de caráter eliminatório foram realizadas antes do ciclo de estudos. Somente os candidatos com aproveitamento igual ou superior a 80% na prova escrita poderiam inscrever-se no curso de aperfeiçoamento em Gestão Escolar, e, destes, somente aqueles que obtivessem 100% na participação ativa e frequência iriam para a 2^a etapa.

Em 2011, em conversa com uma técnica da SME, membro da Comissão Eleitoral para escolha do diretor, acerca dos critérios, ela afirmou que, mesmo com esse processo rigoroso, alguns não tinham perfil para assumir o cargo. Justificou argumentando que houve muitas reclamações de famílias cujos filhos frequentavam uma escola do campo, devido à adesão do diretor ao movimento grevista de professores da rede pública municipal.

Na série histórica sobre o processo de escolha do diretor, exposta, percebe-se que o processo de seleção foi bastante dinâmico, adequando-se, depois de 2001, às orientações do IAS para a liderança do gerente. Inicialmente, o ciclo de estudos foi estabelecido antes do processo eleitoral, levando-se em conta que qualquer profissional da área da educação poderia concorrer ao cargo e que os estudos com foco na gestão deveriam subsidiar as ações do diretor. Porém, com a mudança mais significativa – instituição de prova, curso de aperfeiçoamento em gestão e aprovação nessas etapas –, o processo eleitoral demonstra a preferência pela competência técnica, em detrimento de outras capacidades para o exercício do cargo, conforme já aponte. Nesse sentido, o processo eleitoral é somente acessório, complementar, como consta em documentos instrucionais do Programa Gestão Nota 10. A

comunidade apenas ratifica a decisão tomada fora do âmbito escolar, obedecendo a critérios estabelecidos por uma instituição privada e mediados pelo Poder Público. O fator determinante na escolha não é a participação da comunidade. Com isso, entendo que elementos como participação e autonomia, fundamentais à instituição do princípio da gestão democrática, são utilizados como mecanismos que camuflam o processo de gestão burocrático, tecnológico-gerencial e comportamental, com foco na racionalidade técnica, instituído com os Programas de gestão educacional do IAS.

A autonomia das unidades escolares nas esferas administrativa, pedagógica e financeira está contemplada no Decreto Municipal Nº 320/2002, que institui o Programa de Autonomia Financeira (PAF) para as escolas públicas do Município. O Decreto prevê repasses bimestrais para atividades de manutenção administrativa, pedagógica e estrutural das escolas que tiverem Conselho Escolar constituído de acordo com o número de alunos.

Informações nas entrevistas com gestores da Secretaria e das escolas pesquisadas esclarecem que tais repasses ocorreram em momentos esporádicos: no início da criação do PAF e no final de 2008, regularizando-se a partir de 2009. A manutenção da escola, em sua grande maioria, é realizada pela própria Secretaria da Educação, desde o provimento de materiais até as reformas, entre outras incumbências.

7.5.1 Conselho Municipal de Educação – organização e funcionamento de 2001 a 2010

Dentro do período entre 2001 e 2006, apontamentos nos documentos apresentam espaço de tempo ou intervalos de até dois anos entre as reuniões. Porém, conforme Art. 11 da Lei de criação do Conselho – O Conselho Municipal de Educação deveria reunir-se ordinariamente uma vez por mês, ou em caráter extraordinário, seguindo normas do regimento interno

Até o início de 2006, o Secretário Municipal de Educação também desempenhava a função de presidente do CME. Desse modo, era ele quem conduzia os assuntos e pautas das reuniões do Conselho.

O Conselho foi instituído oficialmente desde 1997, mas o Município ainda não havia constituído seu sistema de educação; o ensino do Município seguia organizado em colaboração com o Estado. Essa situação foi alterada pela emenda nº 14, de 13/12/2006, que

acrescentou o artigo 170-A à Lei Orgânica Municipal. Antes disso, a Secretaria Municipal de Educação, junto com as escolas, montava os processos, e a Assessoria Pedagógica do Estado fazia a vistoria.

É através do parecer de 24 de julho de 2007⁷⁰ que a rede municipal de ensino passa à qualidade de sistema. Enquanto Sistema Municipal de Educação, alguns documentos dão conta de que o CME assumiu um papel mais operante, com compromisso de estudos, discutindo políticas públicas, regularização do processo de autorização e credenciamento das escolas municipais, repasse do Programa Dinheiro Direto na Escola/PDDE-escola, transportes escolares, baixo índice do IDEB, estudos e elaboração de uma proposta inovadora para a EJA. O Conselho também realizou discussão sobre a criação de um conselho de gestão para o FUNDEB, criado dentro do CME em forma de câmaras permanentes de acompanhamento e controle social.

No que diz respeito ao tempo de mandato dos membros do CME o Artigo 13 da Lei 1.431 passou por duas alterações. A primeira foi com a Lei 2.064/2007, que alterou o tempo de mandato dos conselheiros para que 52% dos membros tivessem o mandato de dois anos e 48%, o mandato de três anos. Uma segunda modificação ocorreu com a Lei 2.159/2008. Desta vez, 53% dos membros devem permanecer por três anos, e 47% permanecem por dois anos. No organograma abaixo, é possível ver o tempo de mandato para os representantes de cada segmento.

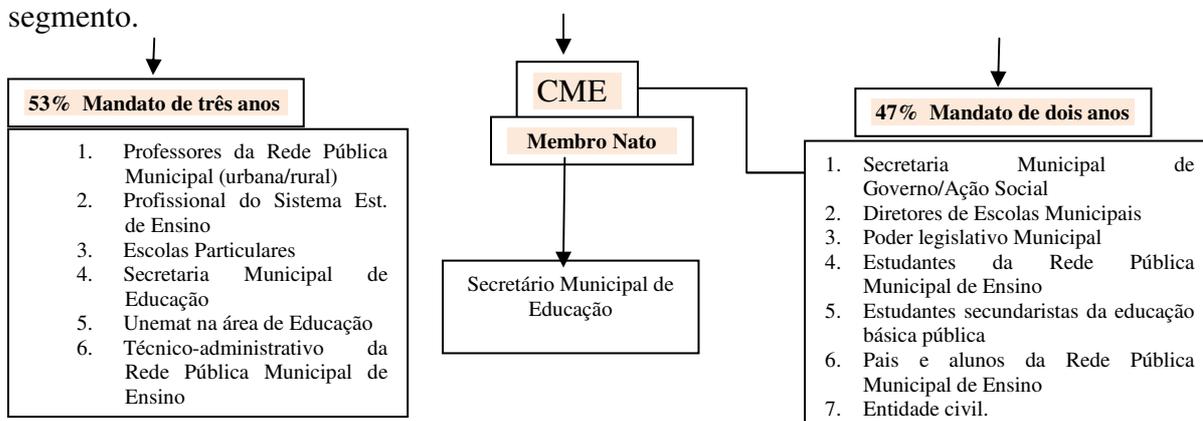


Figura 10: Organograma do tempo de mandato para os representantes de cada segmento.

Fonte: organograma elaborado com base na Lei 2.159/2008.

O problema do espaço físico para o funcionamento do Conselho foi resolvido apenas no início de 2008. A sede do Conselho conta com uma estrutura organizada com espaço amplo para as reuniões, móveis e utensílios, telefone e internet. Em visitas à sede do Conselho

70 Parecer 24 - documento que registra a mudança para sistema. Esse documento foi extraviado, por isso a dificuldade para afirmar corretamente a data.

Municipal entre 2009 e 2010, percebi muita angústia nos profissionais que ali trabalhavam, em consequência da passagem de dois penúltimos profissionais da Educação, ligados a movimentos de trabalhadores, pela Secretaria Municipal de Educação na condição de Secretária(o). Estabeleceram-se alguns conflitos entre o(a) Secretário(a) e alguns membros do Conselho, especialmente no que se refere à competência do Conselho. Em decorrência disso, houve boicotes ao Conselho por parte da SME, como cortes de telefone e internet, ocasionando o afastamento da presidente por problemas de doença. Essa situação ilustra uma cultura autoritária, arraigada e ainda em vigor no município, seja no grupo da elite, seja no dos trabalhadores. Esses fatores, característicos do coronelismo, constituem de fato um atraso nas relações políticas do Município.

Segundo Vasconcellos (2006), “uma das raízes do comportamento autoritário é a insegurança: por falta de fundamentação, de argumento, o indivíduo agride, usa seu poder de forma dominante para tentar calar o outro” (VASCONCELLOS, 2006, p.61). Tanto conselheiros quanto agentes públicos precisam se “capacitar, buscar crescer, se fortalecer também no conhecimento, para enfrentar os conflitos do cotidiano de maneira mais qualificada e produtiva” (Ibidem). O Conselho, compreendido como esfera pública, é um espaço de interlocução entre os diferentes interesses dos segmentos sociais ali representados, por isso a necessidade do consenso.

No que se refere à estrutura de funcionamento, houve avanços significativos. A primeira equipe técnica do Conselho também é uma conquista recente. O Conselho conta atualmente com uma equipe de assessoria técnica constituída por meio de teste seletivo entre os profissionais efetivos da rede. Constituída por funcionários públicos da SME com formação superior, a assessoria deve prover apoio técnico nos assuntos pedagógicos, educacionais, jurídicos, econômico-financeiros, administrativos e de planejamento.

Dentre as árduas conquistas do CME apontadas pela atual presidente, destacamos aquelas referentes às condições de trabalho, relacionadas com os recursos humanos e materiais. Na sede do Conselho, funciona também a Câmara Permanente do FUNDEB, com atribuições e presidência específicas.

7.5.2 Plano Municipal de Educação

Em 2005, depois da constituição do Fórum Municipal de Educação, composto por 53 representantes de 29 “organismos” governamentais e não-governamentais, para elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), este foi aprovado pela Lei Nº 2.116, de 20 de dezembro de 2007, e revogado pela Lei Nº 2.160, de 11 de dezembro de 2008. Conforme informações em entrevistas com gestores na SME, da aprovação até sua revogação, o Plano permaneceu em estudo pela Assessoria Jurídica da Prefeitura, não chegando a ser implantado e sequer divulgado na sociedade local. A justificativa dada pela equipe jurídica e Prefeito Municipal é a de não-viabilidade financeira para a aplicação do Plano.

Nova tentativa de elaboração do PME ocorreu a partir do ano de 2009, porém encontra-se paralisada no momento. O primeiro aditivo ao convênio firmado entre a Prefeitura e o IAS, em 2001, assinala que o Município deve elaborar o Plano Municipal de Educação em consonância com as metas instituídas pelo Instituto. Participei do último Fórum para elaboração do Plano, no eixo Educação Superior, e em nenhum momento houve menção à incorporação das metas do IAS ao plano.

As discussões giraram em torno da formulação de uma proposta voltada para os interesses, especificidades e peculiaridades locais, no meu entender, possibilitando fazer analogias com as afirmações de Synders (1977 Apud FÉLIX, 1989, p. 192) a respeito da escola: “a escola é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial, domesticação – mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação”. O espaço democrático criado para elaboração do Plano, composto por sujeitos de diferentes segmentos sociais, foi também um local de resistência, nos termos de Lima (2003), àquela política implementada pela SME, pois ela nem sequer foi mencionada.

7.5.3 Valorização dos docentes e qualificação profissional

A reconstituição da série histórica (2000 – 2010) da trajetória de valorização do trabalho docente na rede pública municipal de ensino levou em conta tanto as iniciativas da

Prefeitura Municipal antes da parceria com o IAS, quanto as tomadas após a parceria, como, no caso, o Plano de Cargo Carreira e Salários (PCCS); a possível inclusão de orientações provenientes do Instituto no referido Plano; a incorporação de gratificação de cargo de confiança ao salário base; a participação dos trabalhadores da educação na elaboração do PCCS; as lutas por garantia de hora-atividade incluída na carga horária de trabalho; e a conquista mais recente de redução e adequação da jornada de trabalho com carga horária única de 30 horas semanais, dentre outras.

Como apresentado no Capítulo IV, item 4.2 desta tese, os indicadores de gestão do Programa Escola Campeã recomendados ao Município e avaliados pelo IAS, no tocante à elaboração do plano de carreira, instituíram o seguinte:

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	CRITÉRIO
20	Plano de carreira	a) Plano é economicamente eficiente, incluindo salários o mais elevado possível para iniciantes, minimiza ou elimina aumentos salariais para titulação adicional e tempo de serviço e cria incentivos relacionados com o desempenho do professor ou da escola. b) Plano contempla salários atrativos no início de carreira. c) Plano contempla estágio probatório devidamente supervisionado e avaliado como condição para efetivação. d) Plano contempla possibilidade de incentivos para atividades prioritárias da Secretaria (por exemplo, zona rural e alfabetização). e) Plano prevê pagamentos por nível de atuação (1-4; 5-8; etc.) e não por nível de formação. f) Plano assegura que horário de trabalho de professores de 1-4 permite-lhes assistir a turma durante todo o período letivo.

Quadro 7: Indicadores de Gestão para elaboração do Plano de Carreira
 Fonte: Fundação Cesgranrio. Avaliação do Programa Escola Campeã/2003.

Aspectos do plano de carreira e desse indicador de gestão serão analisados mais adiante, quando for abordada a série histórica da remuneração do trabalho docente da rede pública municipal.

A temática *valorização do trabalho docente* abrange desde condições adequadas de trabalho, relacionadas à carga horária compatível com o trabalho dentro e fora de sala, estrutura física e material didático adequado ao processo ensino aprendizagem, número adequado de alunos por turma e professor, lotação em uma só escola, formação inicial e continuada em nível de graduação e de pós-graduação, salário compatível com a importância da educação, considerada por muitos países, propulsora do desenvolvimento e acumulação de riquezas, até outras, relacionadas à saúde física e mental do professor. A valorização do trabalho docente é uma luta histórica de sindicatos dessa categoria de todos os Estados e regiões do país, encabeçada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação

(CNTE). Mesmo com tais movimentos, o trabalho docente vem passando a cada dia por um processo de precarização, acompanhando uma tendência mundial do trabalho de modo geral.

Autores como Oliveira (2011)⁷¹ e Kuenzer (2010)⁷², dentre outros, discutem as condições do trabalho docente neste momento de reestruturação produtiva e de reformas educacionais e o incluem entre as profissões cujo processo de acumulação flexível influenciou sobremaneira sua desvalorização e precarização. Oliveira (2004), por exemplo, chama atenção para a complexidade que envolve hoje a situação do trabalho docente e para a necessidade de aprofundar estudos sobre esse tema. Segundo ela, “na atualidade, novas questões são trazidas ao debate, e as discussões sobre os processos de flexibilização e precarização das relações de emprego e trabalho chegam ao campo da gestão escolar” (OLIVEIRA, 2004, p.2). Não foi o objetivo desta pesquisa tratar especificamente dessa questão, mas ela é aqui lembrada porque os Programas do IAS envolveram diretamente o professor em processos rituais para sua implementação. Os professores do Município viram seu trabalho tornar-se a cada dia mais burocrático, sendo submetido a uma racionalidade técnica com vistas ao alcance de resultados estatísticos, havendo uma perda de autonomia relativa inerente ao trabalho docente.

As condições docentes, no tocante a qualificação, remuneração e condições de trabalho frente a propostas com promessa de qualidade na educação provenientes do mercado, podem ser observadas no caso concreto estudado no sistema municipal de ensino de Cáceres, conforme segue.

Na categoria *qualificação* de professores do Sistema Municipal de Educação, encontramos a seguinte situação, conforme quadro a seguir:

	2000 a 2008								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Nível Médio	200	144	83	90	75	65	32	17	24
Nível Superior	248	315	395	372	422	453	456	418	442
TOTAL	448	459	478	462	497	518	488	435	466

Tabela 1 – Habilitação de professores – 2000 - 2008

Fonte: Divisão de Inspeção Escolar – SME/2009.

* Os anos posteriores registram leve queda no número de professores somente com o Ensino Médio, em decorrência de formação em nível de terceiro grau.

Constatei oscilação entre o número de professores da rede. A justificativa é a de que houve redução no número de matrículas, inclusive com o fechamento de algumas salas de

⁷¹ A autora relatou a pesquisa realizada nas cinco regiões brasileiras sobre o trabalho docente, apresentando resultados em conferência na XXV Reunião da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), realizada entre 26 e 29 de abril de 2011 na Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.

⁷² Conferência de abertura do XVII Seminário Internacional de Formação de Professores do MERCOSUL CONE SUL, realizado na UFSC, Florianópolis-SC, entre 03 e 05 de novembro de 2010.

aula, com o processo de nucleação das escolas do campo. Além disso, existe na rede a prática de alguns contratos temporários, o que pode ter contribuído com a oscilação no número de professores durante o período. Também não disponho de informações precisas sobre a quantidade de profissionais auxiliares de creche que atuam na rede de escolas de Educação Infantil⁷³. Apenas constatei que, a partir de 2008, o acesso ao cargo se dá por meio de concurso público, para o qual os concorrentes devem estar cursando Licenciatura em Pedagogia.

A forma de ingresso na carreira educacional, a partir de 1993, tem se dado através de concurso público, mas há registros, no Município, de contratação de professores temporários por meio de teste seletivo, mediante análise de currículo e, de maneira reduzida, por indicação política.

O regime de trabalho docente em vigor no Sistema Municipal de Ensino entre 2000 e 2010 compreendia 20, 25, 30 e 40 horas semanais, divididas da seguinte forma: 75% de horas destinados a horas-aula trabalhadas em sala para os profissionais em efetivo exercício; uma parte dos outros 25%, conforme prevê a LDB 9 394/96, seriam destinadas a planejamento, estudo, aperfeiçoamento ou atualização profissional, preparação, pesquisas, avaliação das atividades pedagógicas, colaboração com a administração da escola, reuniões pedagógicas e articulação com a comunidade, de acordo com o projeto pedagógico de cada escola. A conquista da hora-atividade e de redução de carga horária única para 30 horas semanais demandou lutas, incluindo-se ampla participação da categoria docente na elaboração do Plano de Cargos Carreira e Salários (PCCS) – Lei N°. 47, de 29 de setembro de 2003.

A carreira do magistério público municipal é composta também pelos cargos de professor Técnico-Pedagógico, de Agente Educacional e de Apoio Educacional. O regime de trabalho desses profissionais é de 40 horas semanais, sendo oito horas diárias com intervalo de duas horas, ou 30 trinta horas semanais, perfazendo jornada diária de seis horas corridas na SME.

No tocante à remuneração, entre os anos de 2000 e 2010, os profissionais da educação, em início de carreira, receberam o seguinte:

⁷³ Existe um grande número de auxiliares de creches, empossados recentemente, atuando em escolas municipais. No entanto, neste momento, ainda não dispomos de informações precisas a respeito da situação desses profissionais.

Nível	ch	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I	20	235,00	235,00	300,80	300,80	300,80	320,68	338,32	349,96	370,99	392,62	523,49
II	20	275,00	275,00	352,00	352,00	351,94	375,20	395,84	409,45	434,06	459,36	612,49
III	20	350,00	350,00	448,00	448,00	451,20	481,02	507,48	524,93	556,48	588,92	785,24
I	25	-	-	-	-	376,00	320,68	422,90	437,44	463,73	490,76	654,37
II	25	-	-	-	-	417,36	375,20	469,42	485,57	514,75	544,76	981,55
III	25	-	-	-	-	564,00	481,02	634,35	656,17	695,60	736,16	1.112,43
I	40	470,00	470,00	601,60	601,60	601,60	641,37	676,65	699,92	741,98	785,24	785,24
II	40	550,00	550,00	704,00	704,00	703,87	750,40	791,67	818,91	868,13	918,74	918,74
III	40	700,00	700,00	896,00	896,00	902,40	962,05	1.014,96	1.049,88	1.112,98	1.177,86	1.177,86*

Tabela 2: remuneração dos docentes do Sistema Municipal de Educação – 2000 a 2010

Fonte: Coordenação de Recursos Humanos/Prefeitura Municipal/2010

I – Magistério; II – Nível Superior/Licenciatura Curta; III – Nível Superior/Licenciatura Plena

* A partir do ano de 2010 houve alteração no regime de trabalho de 40 para 30 horas.

Ainda no que se refere à remuneração, os profissionais da rede pública municipal recebem um percentual de 2% sobre o salário base, a cada ano de efetivo trabalho na rede, até alcançarem o teto máximo de 50% do salário. Essa vantagem é estendida a todos os profissionais do serviço público municipal. Alguns profissionais que trabalham em cargos de confiança usufruem de uma forma de remuneração que faz parte do conjunto da legislação produzida no ano de 2002. Trata-se da incorporação de gratificação de função em cargo de confiança ao salário base – situação vigente, muito polêmica e motivadora de divisão e embates entre a própria categoria. Encontram-se nessa situação alguns profissionais que, por determinado momento, ocuparam cargo de confiança e tiveram incorporados a seus salários valores que se aproximam de 100% do salário base, por exemplo, professor técnico-pedagógico que assumiu cargo de confiança chega a receber salário entre R\$6.000,00 e R\$ 12.000,00 mensais. Isso caracteriza uma disparidade salarial que privilegia poucos “contemplados” com altos salários, enquanto o restante da categoria que atua em sala de aula recebe o indicado na tabela anterior. Essa situação persiste no Município e gera bastante desconforto na categoria, pois impera a sensação de privilégio de alguns sobre a totalidade e a divisão da categoria.

Esse fator não contempla as determinações do IAS, conforme previsto no item d apontado acima, para elaboração do Plano de Carreira, qual seja: d) Plano contempla possibilidade de incentivos para atividades prioritárias da Secretaria (por exemplo, zona rural e alfabetização), conforme pode ser visto no Capítulo VIII desta tese.

No que se refere à recomendação do IAS, no item a, para salários os mais elevados possíveis para iniciantes, em que se minimizam ou se eliminam aumentos salariais para titulação adicional e tempo de serviço e se criam incentivos relacionados com o desempenho do professor ou da escola, houve assimilação de alguns desses aspectos no Plano. Por exemplo, a diferença do salário em início de carreira em relação àqueles que têm titulação em nível de pós-graduação é mínima, variando em torno de R\$ 100,00 reais a cada título. No que tange a incentivos ao docente e à escola, foi instituído no Município um ranking entre as escolas por melhores resultados, mas não se chegou a implantar nenhuma forma de remuneração extra para premiar professor e escola, como foi registrado no Município de Sapiranga, RS, conforme Lumertz (2009) e Pires (2009).

A avaliação dos professores é realizada seguindo os critérios elencados no Programa Gestão Nota 10 do IAS, e não os do PCCS, que indica a formação de uma comissão avaliadora, cuja composição deve contemplar representantes do Sindicato Docente e profissionais da SME. Essa avaliação estava relacionada ao cumprimento de metas pelo professor e tinha como única finalidade contagem de ponto para atribuição de aulas a cada ano letivo. Pode-se considerar que ela funcionava como punição, já que os concursos públicos do Município eram para professores da rede, e não para determinada escola; nesse caso, a lotação era com base na pontuação, e o professor com menor ponto poderia mudar para uma escola do campo, por exemplo.

No que se refere à qualificação, os profissionais da rede pública municipal participam de processos de formação concomitantes à atuação no trabalho ou com possíveis afastamentos remunerados a fim de participar de programas de pós-graduação, em nível de mestrado e doutorado, em universidades públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Para a formação inicial em nível de graduação, a SME, juntamente com a UNEMAT, outras universidades brasileiras e o Ministério da Educação, ofereceu um curso a distância de graduação em Pedagogia para Educação Infantil.

Para a formação continuada e em serviço, o Município conta com convênios com a Secretaria de Estado de Educação, por meio do Centro de Formação do Professor (CEFAPRO); o Programa "Escola Ativa", em parceria com o Ministério da Educação (MEC), cujo objetivo é capacitar os professores que atuam em turmas multisseriadas das escolas da zona rural; e o Gestar II, em parceria com o MEC, com o objetivo de fazer a Formação Continuada para os professores de Língua Portuguesa e Matemática que atuam nos anos finais do Ensino Fundamental.

A formação continuada é oferecida tanto pela SME quanto pelas próprias unidades escolares: a Secretaria oferece cursos em início de semestre letivo, as chamadas semanas pedagógicas, com oficinas, minicursos e conferências para todos os professores da rede, além de propiciar cursos por nível, como os da Educação Infantil, de maneira mais sistemática, e os da educação do campo, com o cumprimento de determinada carga horária anual, em convênio com o MEC. Nas unidades escolares, o coordenador pedagógico é o responsável por articular a formação continuada na escola.

Os professores contavam, ainda, com repasses de informações sobre a metodologia usada pelo IAS, o que era feito pelo diretor, coordenador pedagógico, coordenadores de Programas do IAS e superintendentes, encarregados de estudos sobre textos trabalhados em capacitações e de orientação aos professores sobre o preenchimento de fichas e resultados de avaliações dos alunos. Essas informações eram encaminhadas para o SIASI e posteriormente devolvidas à SME, sendo apresentadas às unidades escolares para discussão e estabelecimento de novas metas. A implementação dos Programas do IAS deu-se em todas as escolas da rede pública municipal de ensino, urbanas e do campo.

Trata-se de escolas situadas em contextos de intensos contrastes socioeconômicos, étnico-culturais, políticos e ambientais, marcadas por pântano e serrado, pelo convívio cotidiano entre povos bolivianos e brasileiros, por grandes extensões territoriais, com fazendas de criação de bovinos e empresa multinacional de cultivo de madeira para exportação, como a Floresteca. Convive-se lado a lado com assentamentos de reforma agrária e famílias que habitam a região há vários anos, como os povos pantaneiros e os descendentes de índios Chiquitano e Bororo.

Esse tecido social local forneceu a base material, real, concreta, para a implementação dos Programas de Gestão do IAS – o Escola Campeã e o Gestão Nota 10 – nas escolas da rede pública municipal. A pesquisa foi realizada em uma escola da periferia urbana e teve como critério para escolha o mesmo definido pelo projeto de pesquisa nacional, anteriormente citado, ou seja, a escola ter apresentado melhoras com a parceria, sendo considerada uma escola eficaz pelos gestores da SME, e ter um diretor com mais tempo de permanência no cargo. A segunda escola selecionada foi um Núcleo próximo da fronteira com a Bolívia, composto por três escolas, extensões I e II: a escola sede do Núcleo, situado em área de assentamento de reforma agrária; uma localizada dentro do destacamento da Corixa na fronteira – área restrita dos militares do Exército, mas que recebe crianças dos dois países; e a outra situada a aproximadamente 100 metros do país vizinho, localizada na área social do assentamento denominado Corixinha, atendendo alunos também provenientes dos dois países.

O critério para a escolha destas últimas escolas diz respeito à diversidade étnico-cultural, socioeconômica e geopolítica que compõe o tecido social local.

A seguir, apresento a pesquisa na escola da periferia urbana e, posteriormente, no Núcleo e nas escolas, extensão I e II, que o compõem na área de fronteira.

8 ESCOLA MUNICIPAL “ERENICE SIMÃO ALVARENGA”

Esse capítulo tem por objetivo apresentar a organização do trabalho docente e a gestão da educação em uma escola da periferia urbana, procurando mostrar como as concepções de gestão dos Programas do IAS se materializaram na escola. Para tanto, apresenta-se e discutem-se as alterações ocorridas desde a estrutura física e material da escola, o papel dos gestores escolares, a estrutura político-administrativa, a autonomia de gestores e de professores e a atuação do Conselho Escolar, no período compreendido entre 2000, ou seja, um ano anterior à implantação da parceria e 2010, ano de encerramento da parceria do Município com o IAS.

8.1 DESCRIÇÃO FÍSICA E MATERIAL

A Escola Municipal “Erenice Simão Alvarenga” localiza-se em um bairro da periferia urbana da cidade de Cáceres, no qual atualmente se encontra a cadeia pública do Município. O bairro tem aproximadamente 2.000 habitantes (IBGE, 2007), uma população de baixa renda que, em sua maioria, não tem fonte de renda fixa. Foi fundado no início da década de 1980 e ainda não possui infraestrutura urbana (asfalto, rede de esgoto, água tratada...), e nele não se percebe a presença do poder público, exceto pela escola e pela cadeia. O traçado das ruas é bastante irregular, o que pode demonstrar sua criação e crescimento desordenado, talvez por falta de planejamento do poder público.

De início, a escola era pequena, com três salas de aula, dois banheiros, uma sala que funcionava como direção, secretaria e sala de professores simultaneamente e uma cozinha pequena; não havia muros, nem biblioteca. Atendia pouco mais de 200 alunos nas séries iniciais do ensino fundamental, incluindo uma sala anexa em outro bairro. A escola está localizada no final do bairro, nas proximidades da igreja católica.

O crescimento da escola pode ser percebido pelos dados de matrícula, que, a partir de 2002, gradativamente apresentam alunos das séries finais do Ensino Fundamental: em 2002, 268 alunos, e, em 2006, 370 alunos. Em 2005, foi implementado o Ensino Fundamental de

nove anos, contribuindo também para o crescimento do número de matrículas (total de 313 alunos). Entre 2001 e 2002, a escola foi ampliada, possuindo atualmente seis salas de aula, biblioteca e uma quadra de esportes (que serve à comunidade nos finais de semana); foi feita uma reforma na cozinha (ainda não há refeitório), e um muro foi construído ao redor do terreno. Mesmo depois dessa reforma, a escola não tem estrutura física para atender à demanda de alunos. Na sala da biblioteca, também funciona a sala de professores e a sala de aula do 9º ano. No fundo da sala, há um banheiro amplo, com pia, sanitário, chuveiro e espelho.

A secretaria e a direção ocupam a mesma sala, dividida em dois espaços, com poucos móveis, incluindo o armário dos professores, que foi colocado ali para proporcionar mais espaço na outra sala. A escola não possui telefone, e o computador não tem acesso à internet. Há um telefone público instalado fora dos muros da escola.

O pátio de entrada não tem calçamento, sendo todo em terra (chão). A entrada é bem arborizada. Na parte interna do pátio, existem dois poços, um comum, cuja água é usada para limpeza e cuidado com as plantas, e outro semiartesiano, cuja água é destinada à preparação da merenda escolar. Também há a estrutura de um barracão, somente com o piso de cimento queimado, sem cobertura. Ao fundo dessa estrutura, existe um galpão, onde funciona o almoxarifado.

No período da observação, as salas de aula estavam com as paredes desgastadas, mas a maioria estava enfeitada com cartazes; as salas tinham uma prateleira aberta, com alguns livros e materiais didáticos. Em algumas, havia mesinhas com cadeiras; em outras, estas se misturavam a cadeiras de braços.

Os banheiros, um feminino e outro masculino, ficam lado a lado e possuem vasos e pias adequados ao tamanho das crianças, mas apresentam higienização deficiente, com sinais de sujeira acumulada ao longo do tempo.

A cozinha localiza-se à frente dos banheiros. Tem um fogão industrial de seis bocas e um fogão comum e está ligada a uma pequena dispensa, onde há uma geladeira e um freezer. Duas auxiliares de serviços gerais são responsáveis pela limpeza e higienização da escola, além de prepararem a alimentação. Sua jornada de trabalho é organizada por turno; um grupo cumpre horário das 6 da manhã às 12, e o outro trabalha das 12 às 18 horas. No final do corredor, ao lado da cozinha, há um bebedouro com três torneiras, porém todas as três estavam com uma parte quebrada.

No fundo da escola, há uma quadra de concreto, bem sinalizada, que serve para as atividades de educação física, recreação e jogos, mas não possui cobertura. Na quadra sem cobertura, são desenvolvidas as atividades político-administrativas e pedagógicas da escola.

8.2 ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA ESCOLA

Esta discussão tem como ponto de partida os critérios estabelecidos pelos indicadores de gestão do IAS para os parceiros, determinando que a escolha dos diretores deve incluir: a) critérios de aferição objetiva de conhecimentos considerados relevantes; b) experiência relevante; c) legitimação adicional pela comunidade escolar.

A primeira eleição para o provimento do cargo de diretor da escola pesquisada aconteceu somente no ano de 2000, conforme explicitado anteriormente. Essa escola era considerada de pequeno porte. Havia apenas 15 funcionários, somando sete professores, três guardas, uma merendeira, três auxiliares de serviços gerais e um diretor/professor. Dez desses 15 funcionários eram contratados. O professor que estava à frente da direção nesse ano possuía graduação em História e Pedagogia; além de atuar na direção, dava aula de Geografia nessa escola. Segundo o ex-diretor, em entrevista, a escola era pequena, não possuía espaços adequados para cada função (direção, sala de professores, etc.), mas tudo funcionava ali. O provimento do cargo de direção foi por nomeação. O ex-diretor permaneceu no cargo por apenas nove meses, dando lugar a outra diretora, eleita pela comunidade escolar, no final do ano 2000. Em entrevista, a diretora eleita afirmou que sua candidatura na escola foi motivada por convite da Secretária de Educação à época. Alega que a maioria dos professores era nomeada, dificultando, dessa forma, a escolha no próprio quadro da escola.

Conforme informações em entrevista com uma ex-coordenadora, também em cargo de confiança da SMEC, que atuou esporadicamente na escola, no ano 2000, não havia uma coordenação pedagógica funcionando diariamente. A coordenadora atendia, além dessa escola, outras três unidades escolares em bairros da periferia, próximos da escola pesquisada, sendo que duas eram consideradas salas anexas e/ou extensão das escolas maiores. O trabalho da coordenadora consistia mais em articular junto aos professores a elaboração da proposta pedagógica da escola, que se fundamentava na Proposta Pedagógica encaminhada pela SMEC e nos Referenciais Curriculares Nacionais, selecionar temáticas e promover ciclos de estudos

com o corpo docente da escola e realizar promoções para arrecadar recursos financeiros para a escola. A escola não contava com o repasse de recursos pela mantenedora, somente com o repasse anual do PDDE, o que era insuficiente para o seu funcionamento. Nesse período, a escola estava organizada pedagogicamente em Ciclo Básico de Aprendizagem Inicial (CBAI) e Ciclo Básico de Aprendizagem Continuada (CBAC), em vigor até 2003.

A sistematização do trabalho considerado mais burocrático, de organização da vida escolar de alunos e professores, era feita por um auxiliar administrativo.

De acordo com entrevistas realizadas, a partir do estabelecimento da parceria com o IAS, no ano de 2001, a escola passou por um processo de mudanças, tendo que cumprir metas e sendo cobrada rigidamente por isso, especialmente no que diz respeito às atividades dos professores. O trabalho do professor passa a ser controlado por uma racionalidade técnica, mudando, portanto, a sua natureza pedagógica. As possibilidades do exercício autônomo da docência são alteradas para aquilo que Dale chama de autonomia “outorgada” e autonomia “regulada” (DALE, 1988). Na autonomia outorgada, o professor é autorizado a fazer algumas coisas, outras não; na autonomia regulada, o trabalho do professor é controlado de perto, diretamente pelos agentes “superiores” do sistema de ensino, e, no caso da entidade privada, para ter certeza de que o professor o fará tal como foi determinado.

Essa situação não difere do funcionamento da secretaria e das escolas, que passaram a pautar-se em uma hierarquia definida: professores, coordenadores, diretores, Secretaria Municipal, assessores do IAS, sob controle do Instituto. Tanto as informações registradas percorriam esse caminho quanto as orientações para o funcionamento percorriam o caminho inverso, da assessoria para a Secretaria e desta em reuniões com cada escalão até chegar aos professores na escola. Nas reuniões, eram distribuídos alguns materiais (apostilados), lidos e estudados; eram feitas discussões também sobre as práticas que estavam sendo desenvolvidas, e tudo isso depois era repassado às escolas pelos diretores ou coordenadores, conforme a reunião. Os assessores cobravam da Secretaria o cumprimento das metas; a Secretaria cobrava dos diretores, que cobravam dos coordenadores, que cobravam dos professores.

O papel do diretor, nesse modo de funcionamento, era fundamental no que diz respeito aos indicadores da avaliação, cabendo-lhe garantir que os dados fossem coletados e repassados à Secretaria Municipal no tempo previsto e com a qualidade almejada. Sobre o diretor, no papel de gerente da escola, recaem inúmeras cobranças, possibilitando reafirmar, com base nos estudos de Paro (2003) e de Félix (1989), a estreita relação entre a teoria capitalista da administração e a administração escolar. Quanto à administração capitalista, Félix afirma:

[...] pode-se identificar na estrutura hierárquica e no processo de produção das empresas capitalistas a consecução de um objetivo comum que é o controle, a subordinação do trabalhador, embora as justificativas apresentem argumentos técnicos relativos à racionalização, à produtividade que são, de fato, adequadas ao contexto dos problemas e das soluções encaminhadas, uma vez que o objetivo da empresa é tornar o trabalho cada vez mais produtivo, ou seja, capaz de produzir maiores taxas de lucro (FÉLIX, 1989, p.50).

O papel do gerente, atribuído ao diretor nos Programas de gestão educacional do IAS, em análise, não difere daquele do gerente na administração capitalista. Segundo Paro (2003), não há gerência sem controle, e este, por sua vez, constitui o conteúdo básico da administração, servindo também para “mostrar a preocupação fundamental da administração capitalista com a coordenação do esforço humano coletivo, em sua forma específica de gerência, com que ela se apresenta no modo capitalista de produção” (PARO, 2003, p.60).

O papel do gerente é o de coordenar o trabalho humano coletivo para obtenção de melhores resultados. Amparado em autores da administração capitalista, como Chiavenato (2003), Ernest Dale & Michelon (1969), Paro extrai algumas concepções neles contidas sobre o papel do gerente; uma delas aponta que o gerente “tem que se utilizar do trabalho alheio, sua capacidade de fazer o pessoal produzir os resultados necessários determinará seu sucesso ou fracasso” (PARO, 2003, p. 61). O autor contra-argumenta que “a necessidade da gerência, enquanto controle do trabalhador, se deve ao fato de ser o processo produtivo capitalista, ao mesmo tempo, inevitavelmente, processo de valorização do capital e processo de exploração da força de trabalho”.

O estreitamento de relações entre a administração de organizações capitalistas e a atividade administrativa escolar – pública – foi apontado por Paro e Félix. Nos Programas estudados, as relações estão muito mais acentuadas, pois eles provêm de uma entidade do setor privado e seu controle é rigorosamente realizado via tecnologia da informação pelo IAS.

Com base em Paro, acredito que não se trata de um papel puramente burocrático-administrativo. Trata-se de uma tarefa de articulação, de coordenação, de intencionalização, que, embora suponha a administração, está vinculada radicalmente ao pedagógico, pois é aí que se espera alcançar os resultados, como número de alunos aprovados, enturmados após a correção de fluxo, etc.

No tocante à autonomia, vê-se, na fala de uma professora entrevistada que trabalhou durante o período da parceria, como ocorre essa proposição. Segundo ela, ao mesmo tempo em que se afirmava a existência de autonomia das escolas, se exigia o cumprimento de normas, de metas. Os formulários já vinham prontos do IAS, e os professores deviam observar e fazer anotações. Na vinda da coordenadora da Secretaria de Educação,

apresentavam-se os dados a ela, que os analisava mediante a proposta do IAS, para “ver se podiam mexer ou não”.

Houve mudanças na rotina da escola depois do Programa, tanto para o professor quanto para o aluno; dentre elas, uma professora entrevistada cita que todos os dias havia tarefa para o aluno fazer em casa. Uma das dificuldades citadas na fala da coordenadora (1999 a 2001) foi a questão de recurso. Faltavam recursos financeiros, e só o material vindo do IAS não era o suficiente, tendo-se que encontrar formas de arrecadar dinheiro ou até mesmo gastar do próprio bolso. Houve também dificuldade da parte dos professores para adaptar seu tempo às exigências do Programa.

A coordenadora (2002 e 2007) explicita melhor essa questão: havia “muita ficha, muito documento para preencher” – era o plano anual, o plano semanal entregue na Secretaria e o caderno de anotações do professor para conferir se as atividades previstas haviam sido realizadas. A coordenadora verificava esses registros e, especialmente, a justificativa de falta dos alunos. Uma professora entrevistada destaca a burocracia como uma das grandes dificuldades enfrentadas. O professor tinha por obrigação, além de seu planejamento, preencher fichas e devia procurar saber da família o motivo da ausência de seus alunos. Nota-se com esta exposição a grande burocratização do trabalho pedagógico. A especificidade da profissão docente não condiz com outras formas de trabalho das organizações burocráticas. Dale faz a distinção entre os dois, afirmando que:

[...] embora os professores sejam tipicamente empregados do Estado, eles não são tipicamente funcionários do Estado. O que equivale a dizer que seu papel não se conforma ao do funcionário burocrático tipo-ideal. Eles não são meros cumpridores de regras; não têm acesso a um conjunto de respostas corretas sobre como proceder ou aos meios de assegurar que os problemas serão formulados em formas apropriadas a esses procedimentos e respostas corretas. Ensinar num sistema de educação de massa é intrinsecamente oposto (embora não necessariamente impenetrável ou bem sucedidamente resistente) a tentativas de rotinização burocrática e isto é que é a fonte básica de qualquer autonomia de sala de aula que os professores possam ter (DALE, 1988, p.27).

A questão posta pelo IAS tem a ver com a definição de resultados educacionais bem-sucedidos. A ênfase sobre os dados quantitativos é visível no trabalho que foi determinado aos professores, isto é, comparar dados continuamente procurando atingir as metas. O professor, submetido a tal sistemática de trabalho e ao conhecimento que neste é empregado, é reduzido a interesses técnicos, ou seja, exerce-se ação sobre os objetos para deles obterem-se os resultados desejados. Reduz-se, assim, “o conhecimento às regras de causa e efeito que

permitem a predição dos fenômenos e sua conseqüente manipulação e controle” (CONTRERAS, 2002, p.94).

Foram inúmeras as resistências por parte dos professores a esse processo de trabalho, submetido a regras racionais, mas eles acabaram por tentar cumprir as atividades exigidas. No caso estudado, o controle exercido pelo diretor/líder/gerente sobre o trabalho do professor, aliado à competição entre as escolas e à distribuição de brindes e viagens/passeios ao Prefeito e Secretário de Educação, bem como de brindes, como troféus com os dizeres “Escola Campeã e professor campeão”, às escolas e professores que obtivessem os melhores resultados, podem ter contribuído para neutralizar parte das resistências de professores à racionalização de seu trabalho.

Como afirma Paro, “a superação do desinteresse do trabalhador e a neutralização de sua resistência às condições de trabalho impostas pelo capital são buscadas através da gerência” (PARO, 2003, p.60), nesse caso, por meio daquele que mantém o controle geral sobre o trabalho dos parceiros públicos, o IAS.

Tal controle deu-se a distância, por “controle remoto”, com o acompanhamento sistemático e inserção de dados no SIASI, e pelas vias da avaliação externa. A coordenadora (2002 e 2007) assim explica: “no início, a gente pensou que ia ter uma coisa mais palpável, e não só a sistemática de cobrança e de acompanhamento”, aprofundada com o Programa Gestão Nota 10. Na visão dessa coordenadora, o ponto negativo foi a falta de suporte, tanto da SME quanto do IAS, para resolver problemas encontrados. O IAS chama isso de autonomia da escola. Faz parte da sua lógica de controle a escola não depender de Secretaria de Educação, ou seja, cobra-se resultado da escola, mas ela deve “se virar sozinha” para resolver seus próprios problemas, até mesmo os de cunho financeiro, como o IAS deixa claro em seus materiais instrucionais de “capacitação” de diretores, o que pode ser associado à descentralização, também vista como autonomia, pós investida neoliberal, como alerta Leher (2002).

Para muitas questões problemáticas – material, financeira, administrativa ou pedagógica –, surgidas no cotidiano escolar, o IAS propõe a busca de solução pelas vias da participação dos pais na escola. Com relação a essa participação, a mesma coordenadora entrevistada afirma não ser homogênea: “há pais que nem sabem o que se passa na escola”, no entanto, a exigência de justificativa das faltas fez com que eles fossem mais cobrados. Como já assinalo no item que trata dos Conselhos Escolares, percebe-se aqui também que a participação não é espontânea, como um ato cívico, e não parte do interesse da sociedade em participar nas decisões, em controlar o Estado. Acredito que, nesse caso específico, a postura

não-participativa de pais na vida escolar pode estar relacionada com a cultura coronelista e de troca de favores, historicamente utilizada nas relações políticas do Município, e não à interferência do IAS. Pode também ser uma forma de resistência, ao entenderem que sua presença não altera a estrutura da escola, que é vista como do “governo”.

No que diz respeito à escolha de diretores, o processo mudou para eleição direta pela comunidade escolar, conforme já apontado, só depois de 2000. Deixou de ser indicação e passou a ser um processo que se iniciava com uma capacitação para os candidatos, uma prova de competência técnica; os aprovados eram entrevistados, e depois ocorria a eleição.

Sobre o trabalho de diretores e coordenadores, uma coordenadora entrevistada que atuou na escola em duas gestões – de 2002 a 2003 e de 2007 a 2009 – afirma que era feito em conjunto, pois o coordenador acompanhava de perto o trabalho dos professores, especialmente na coleta de dados, e o diretor tinha, entre suas funções, a obrigação de verificar e organizar esses dados para enviar à Secretaria. Quanto a esta, nunca teve presença dentro das escolas, apesar de promover mais encontros e reuniões anos atrás. Havia reuniões específicas com os diretores para encaminhamento das atividades, e as informações recebidas deviam ser repassadas nas escolas. O diretor recebia também o manual de gestão e a incumbência de estabelecer as rotinas a serem cumpridas por todos.

Ao ser questionada sobre o estabelecimento das metas para a escola, a referida coordenadora afirma que os professores não participavam de sua definição. As metas apareciam no PPP, mas era a Secretaria e o Instituto que mandavam para a escola: “então, a escola tem que pensar e criar um mecanismo, uma forma de trabalho para pensar em atingir essa meta”.

Não havia Associação de Pais e Mestres na escola. Quando havia algum problema que o professor não conseguia resolver, chamavam-se os pais; se eles não compareciam, chamava-se o Conselho Escolar. Segundo a entrevistada, essa situação mostra que o objetivo de participação de pais na escola só era atingido em face de um problema existente, mesmo que os projetos da escola sempre propusessem a participação.

A organização da escola também foi normatizada: quantidade de alunos para cada professor, tempo em sala de aula, etc. A avaliação da escola acontecia a partir do acompanhamento que professores, coordenadores e diretores faziam de cada turma, depois sistematizavam na Secretaria e encaminhavam para o Instituto, que posteriormente apresentava uma análise e sugestões de onde era necessário intervir. A avaliação dos professores está prevista no plano de carreira do Município, mas, conforme afirma uma das

entrevistadas, “acaba seguindo mais os critérios que o Instituto coloca do que o do PCCS”, corroborando o que afirmei no item sobre valorização profissional.

8.3 CONSELHO ESCOLAR

A análise da organização e funcionamento do Conselho Escolar levou em conta os indicadores de gestão apresentados pelo IAS ao Município para avaliação desse órgão, lei de gestão democrática, entrevistas com conselheiros e estudos teóricos sobre a temática.

Os indicadores de gestão escolar instituídos pelo IAS foram estabelecidos conforme os critérios abaixo:

Colegiado	a) Funções do colegiado são explícitas e suficientes para assegurar autonomia escolar.
	b) Funções do colegiado explicitam responsabilidades deliberativas, recursais e de fiscalização.
	c) Funções do diretor em relação ao colegiado e vice-versa são claras e sem ambigüidade ou conflito de responsabilidade.
	d) Secretaria delega funções para o Colegiado nas áreas de pessoal e financeira.
	e) Regras para escolha de colegiado são adequadas para assegurar representatividade e evitar distorções, explicitando pelo menos regras para escolha, proporção de representação de cada grupo e prazo para mandato dos membros.

Quadro 8: Indicadores de gestão escolar para o Colegiado

Fonte: Avaliação do Programa Escola Campeã. Fundação Cesgranrio /2003.

Conforme exposto a seguir, quando a parceria entra em vigor no Município, os Conselhos Escolares já estavam constituídos e em funcionamento nas escolas de ensino fundamental. A escola pesquisada possui dois conselhos, sendo um Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar (CDCE) e um Conselho Fiscal (CF), cujos membros foram escolhidos, no momento de sua criação, em 05 de junho de 2000, com base no edital nº 012/95, encaminhado pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC/MT), e não pela Secretaria Municipal da Educação (SME).

As atas consultadas referentes ao ano 2000 mostram que o CD tinha preocupações com questões pedagógicas, de indisciplina dos alunos e com a aplicação dos recursos recebidos. Uma das reuniões, por exemplo, foi para o diretor apresentar notas do que fora comprado com os recursos enviados à escola. Entre os assuntos discutidos, está o

encaminhamento de documento solicitando o apoio do presidente do bairro para a reivindicação junto ao Poder Público de criação da 5ª série do Ensino Fundamental.

Em 2001, aconteceu uma reformulação do Conselho Deliberativo, sendo eleita a nova chapa. Como a escola não atendia alunos com idade superior a 14 anos, o segmento alunos não compôs o CD. A leitura do livro ata mostra que as reuniões aconteciam esporadicamente, entre duas e três vezes ao ano. No referido ano, o CD reuniu-se em 09 de maio para tratar de assuntos, tais como: posse do diretor eleito no ano anterior, mediante mandado judicial, alteração no nome da escola, importância do CD para receber os recursos provenientes do PDDE e explicações de como gastá-lo. Além desses temas, no ano 2001, houve Assembléia Geral para escolha de alguns membros para reposição do CD.

No período analisado, de 2000 a 2010, as assembleias gerais e reuniões mais frequentes foram no sentido de deliberar sobre a composição do próprio Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal da escola. Durante esse período, foram tratados temas corriqueiros da escola, destacando-se a definição do uso dos recursos do PDDE em primeiro lugar e questões relacionadas com organização, como tornar as turmas do 8º e 9º ano multisseriadas, por insuficiência de alunos e de espaço físico para comportar mais uma turma, inclusive, informando-se os pais sobre a situação. O mesmo não ocorreu em relação à implementação dos Programas do IAS na escola. Em nenhuma ata houve menção a essa temática, mesmo a diretora afirmando o contrário. Segundo ela:

<p>O Conselho Deliberativo da escola é formado, como eu já falei, também pelos pais, e eles sabem tudo que acontece na escola, porque a gente passa para eles, e o Programa, ele faz questão que a gente mostre para o pai, para o Conselho, tudo o que acontece na escola. Se aquele aluno não está conseguindo, se aquele aluno está com dificuldade, então o próprio Instituto, o próprio Programa, ele pede que a gente seja claro e mostre tudo.</p>

A questão da participação da comunidade escolar, especialmente do segmento de pais, no Conselho Deliberativo é algo que demanda um trabalho de muito convencimento, conforme constatei observando uma Assembléia Geral da comunidade escolar, em setembro de 2009, para composição do Conselho, gestão 2009 a 2011. Essa reunião aconteceu no início da noite e estava repleta de pais, mas nenhum estava disposto a assumir o compromisso exigido com a participação nessa instância da escola. Um acabava sempre jogando para outro, e, como observei no livro ata, quase sempre são as mesmas pessoas que participam, não porque querem, mas por falta de pessoas que disponham de tempo livre para atender a toda a

burocracia à qual ficaram submetidos os Conselhos Escolares com o repasse de recursos para a escola.

Em entrevista, a diretora também confirma que “o Conselho escolar é complicado, porque às vezes a gente não consegue trazer os pais para aquele Conselho porque ele nunca tem tempo”. A escola localiza-se em um bairro muito pobre, onde as famílias sobrevivem de trabalho precário, esporádico, como ambulantes trabalhando por conta própria, enfim, as famílias têm como preocupação primeira o básico para sobreviver. “Educação é responsabilidade da escola”.

A cultura pouco participativa do cacerense, com ações propositivas nas diferentes esferas, especialmente a social, área esta que os afeta diretamente, como pode ser constatado em índices que medem as desigualdades sociais no Município, pode ser um indicativo dessa pouca participação. Esta também pode estar relacionada à cultura clientelista e patrimonialista historicamente instituída no Município. A atividade discursiva no espaço público ainda é um grande problema para os pais e muitos profissionais no contexto escolar.

Uma conselheira entrevistada em 2011 e na função de tesoureira, questionada sobre sua participação nas reuniões e a interlocução que mantém com seus representados, afirma:

Eu nunca levei nenhuma discussão assim, não [...] Eu fico mais na minha, só escutando [...] Eles nem pedem nossa opinião [...] porque nem perguntam, não é? Eles só apresentam a gente: “Maria é tesoureira, fulana é... Amélia é presidente, etc. Aqui estão as notas das compras... Custou tanto...”

Conforme essa entrevistada, o Conselho funciona mais como uma instância institucionalizada por exigência legal, especialmente para administrar os recursos do PDDE, do que pela vontade e disposição dos sujeitos de participar, compreendidas como intervenção para a transformação. O Conselho, nos moldes como está funcionando na escola pesquisada, parece não constituir aquilo que Werle (2003) atribui a um de seus papéis, qual seja, um espaço de formação de sujeitos democráticos, um exercício prático da democracia. Nesse sentido, um dos problemas pode estar relacionado à ausência do poder da palavra, do *empowerment*, do discurso. Os conselheiros ouvem, mas não opinam e parecem não questionar. Não levam demandas da base que representam. Se a sociedade local, incluindo-se aí a comunidade escolar, historicamente esteve ausente na definição de políticas para a cidade, a participação em uma estrutura como o Conselho Escolar, nos moldes como funciona, de fato tende a pouco contribuir para a aprendizagem democrática.

As questões envolvidas com a descentralização, a autonomia e a participação no âmbito escolar foram tratadas por Peroni e Adrião (2005), em discussão sobre o público não-

estatal e o PDDE. Segundo elas, “a política educacional vem, ao longo dos últimos anos, sofrendo modificações em sua pauta de debates e redefinindo, na prática, questões pactuadas pelos educadores no período correspondente à década de 1980” (ADRIÃO; PERONI, 2005, p.137). Conteúdos atribuídos aos conceitos acima mencionados, “que foram as bases do debate sobre a gestão democrática da educação naquele período, hoje pouco têm de democráticos, na medida em que se inserem em práticas governamentais de destituição de direitos” (Ibidem).

Quanto ao direito de participar, definir os rumos da escola e vigiar o Poder Público, a instância de participação criada com o CDCE está muito longe dessa proposição. O PDDE acaba definindo o papel de alguns membros do Conselho, como a diretora, o(a) presidente e o(a) tesoureiro(a), conforme afirma em entrevista uma representante de pais (na gestão 2005-2007) e de funcionários (2007-2009), com a função de tesoureira:

A gente ajuda a fazer compra para a escola, vai ao mercado fazer cotação de preço, vai ao banco para resolver esses negócios do Conselho, não é? Porque é uma burocracia... Porque a nota que você pegou no mercado deve ser a mesma... Se tiver um centavo a menos ou a mais, o banco recusa e tem que fazer tudo de novo...

Uma hora você trabalhando, uma hora em que você está em casa para ficar, para descansar, você tem que ir ao banco. Você sabe que naquele banco lá... A gente vai 1h e sai 4h da tarde. [...] Ah, uma “democracia” (burocracia), menina, um monte de papeteira para mexer, tem que mudar tudo, registrar em cartório. Essas atas são todas registradas em cartório. Eu tenho que registrar no cartório minha rubrica, abrir... Reconhecer firma. Tudininho tem que fazer, mas, enfim...

O discurso da “autonomia” da escola tomou forma, propagou-se com as reformas e políticas educacionais dos últimos anos e de fato responsabiliza diretamente a unidade escolar e seus gestores pela manutenção da educação. Os recursos encaminhados podem até parecer significativos, mas, quando se olha o ambiente escolar, sua estrutura material e física, didático-pedagógica, compreende-se que trata de implementação de importante eixo da reforma do Estado, nos anos 1990, o qual reduz seu papel para com as políticas sociais. Os conceitos de participação, descentralização e autonomia, nesses moldes, parecem nada ter de democráticos. Um imbricado no outro, conduz à responsabilização das esferas menores, até chegar à comunidade usuária da escola. Essa discussão é retomada quanto ao CDCE das escolas do campo, no Capítulo VIII.

8.4 A AUTONOMIA DA ESCOLA E DA EQUIPE ADMINISTRATIVA E PEDAGÓGICA

Conforme foi citado na apresentação dos convênios firmados entre a Prefeitura e o IAS, uma das metas dessa parceria era “viabilização da **autonomia** das escolas através do fornecimento de recursos necessários suficientes” (item 1.2, III). Aqui subjaz a ideia simplista de autonomia sem condicionantes; como adverte Contreras, “o ensino é irremediavelmente cheio de condicionantes, muitos deles também plenamente justificáveis, dada a natureza social, pública, da educação” (CONTRERAS, 2002, p.89). Igualmente, Dale (1995) assegura que “os sistemas educacionais são legalmente constituídos. Aquilo que pode e deve ser feito através deles, e como, é geralmente definido em termos legais” (DALE, 1995, p.33).

Nesse sentido, a escola e seus profissionais estão submetidos às normas gerais do sistema, a currículos, programas, avaliações externas, financiamento, portanto, limitadores de autonomia, complementados também pelos Programas de gestão educacional e escolar do IAS. A autonomia dos sistemas e da escola é relativa, havendo, pois, uma margem de autonomia na qual professores e equipe diretiva transita e/ou deveria transitar no interior das instituições (MENDONÇA, 2000).

O objetivo aqui é trazer aspectos da autonomia da escola, da equipe diretiva e de professores depois da parceria entre o Município de Cáceres e o IAS. Com as primeiras ações que regulamentaram a implementação da parceria no Município de Cáceres, as atividades nas unidades escolares iniciaram com o Programa de Alfabetização e de Aceleração da Aprendizagem. O aluno que terminava a alfabetização ia para o Programa de Aceleração.

O “tijolão” contém orientações para a gestão, mas, segundo uma diretora entrevistada, não diz como realizar as atividades, “então, a escola mantém sua autonomia”. “Não era uma proposta que vinha pronta para você estar trabalhando”. Ele tratava da gestão, do gerenciamento, falava sobre sala de aula, evasão, abandono, tudo para o diretor repassar aos professores.

Porém, obtivemos também a informação de que o Programa mandava *o fluxo* para que fosse incorporado ao planejamento do professor. Quando ocorria a avaliação externa, ela era feita tendo por base esse *fluxo*. A escola podia propor e realizar seus projetos, mas devia incluir neles a sistemática de trabalho prevista pelo IAS. Uma coordenadora afirma que isso barrava a autonomia do professor, pois ele tinha que dar conta do que lhe era solicitado, não tendo como desenvolver outras ações. Questionada sobre o início da avaliação docente, a diretora entrevistada em 2009 afirma:

Desde a época da Rede Vencer, em 2005. Porque nós, antes, não avaliávamos o professor assim dessa forma. Em 2005, também foi implantado para o 1º e 2º o fluxo de aula, e foi outra polêmica, então, assim, no fluxo de aula, ele tem ali uma sequência de conteúdos por semana, não é? Então, o professor tem cinco dias para desenvolver determinado tema em sala de aula; o aluno que não atinge as habilidades, vai aparecer lá na ficha de acompanhamento mensal que o aluno não lê ou só lê palavras. Além de o professor ter que contemplar o projeto da escola, ele tem que desenvolver as coisas dele. Então, está amarrado, não é? Não tem como escapar.

Tendo em vista a avaliação que seria realizada periodicamente, pautada no *fluxo*, este acabava por ser o roteiro básico de todas as atividades propostas pelo professor, quando não, o único. Assim, a avaliação dos alunos ocorria internamente, conforme o trabalho dos professores, assessorados pelo coordenador, e também havia uma avaliação externa, como no caso da *provinha Brasil* e da avaliação anual realizada pelo IAS, por meio de empresas contratadas. Segundo uma das entrevistadas, “a avaliação nacional não condiz com a realidade da escola, e aí vêm as cobranças”.

Em visita à escola no mês de maio de 2009, constatei que, mesmo sem a renovação do convênio, que vencera no final de 2008, sem as escolas receberem o *fluxo* de aulas do IAS, este encaminhou avaliação para a escola, cobrando conteúdos referentes a esse fluxo. Questionada sobre o que fazer nesse caso, uma professora afirmou que “estava trabalhando com base no fluxo do ano anterior, por isso não teria tantos problemas” com a prova. Os resultados da avaliação eram entregues ao secretário municipal em forma de relatório. Os professores e diretores sentiam-se responsáveis pelo resultado geral do Município, mesmo detectando dificuldades para realizar o que era proposto.

A avaliação era feita em escala: o aluno era avaliado pelo professor, que era avaliado pelo coordenador, que, por sua vez, era avaliado pelo diretor. O superintendente também preenchia um questionário de avaliação sobre o diretor, mesmo que ele não frequentasse diariamente a escola. Segundo um superintendente, “quando o diretor é avaliado e vê os resultados da avaliação, ele toma as providências mais rapidamente”. Todos os dados eram encaminhados ao IAS, que, quando diagnosticava um problema, sugeria maior capacitação, por exemplo, do diretor. O diretor é tido como o exemplo na escola e o responsável por sua eficácia. Mesmo com os indícios de que a avaliação é indutora da gestão, não é minha pretensão discuti-la aqui.

Instrumento muito utilizado pelos diretores, porque preconizado pelos Manuais do IAS, era a **rotina** (vem detalhada no Manual). Conforme as informações obtidas com gestores

e professores, depois de certo tempo, com a rotina escrita em letras grandes e pregada em local visível para toda a comunidade escolar, as pessoas iam se acostumando a realizá-la.

A escola tinha o seu PPP e buscava inserir nele as orientações recebidas do Programa, como, por exemplo: cumprimento de metas e processo avaliativo com base na análise dos relatórios de acompanhamento bimestrais. Com isso, nota-se que, ao menos em alguns aspectos, o IAS conseguiu disseminar sua “cultura organizacional e administrativa”, ideológica e pedagógica no interior da escola, apesar de muitos profissionais não concordarem com a proposta, gerando muitos conflitos. A principal queixa dos professores era relacionada à burocracia, à quantidade de papéis para preencher, e eles se sentiam vigiados.

Depois de receberem pronta a proposta do que deviam trabalhar, os instrumentos e a forma como deviam avaliar, os professores esperavam as orientações sobre como agir diante dos problemas que detectaram; como isso não ocorria, ficaram insatisfeitos. Há críticas em relação ao fato de que a Secretaria e a assessoria do Programa só fazem registrar dados, apontar as deficiências e exigir melhoria nesse ou naquele índice, mas sem dar retorno sobre as dificuldades que a escola não consegue resolver.

Do exposto, depreende-se que autonomia, para o IAS, se equipara à descentralização, o que é coerente com um dos princípios inscritos na lógica de mercado para as políticas públicas sociais, entre elas, a educação, prescrita em medidas neoliberais primeiro e, posteriormente, de Terceira Via, que orientou a reforma do Estado nas décadas de 1980 e 1990. Na lógica da reforma, a estratégia da descentralização adquire grande importância. A transferência, por parte do Estado, da responsabilidade de execução das políticas públicas sociais às esferas menores, além de contribuir para os objetivos de controle e disseminar a ideia de liberdade de escolha, “é entendida como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos” (HÖFLING, 2001, p. 6).

Coerente, portanto, com a proposta neoliberal para a educação, essa ideia insere-se na corrente teórica da Escolha Pública, da qual Milton Friedman (1985) foi o principal expoente. Para ele:

Se os investimentos atuais em instrução fossem postos à disposição dos pais independentemente de para onde enviasse seus filhos, ampla variedade de escolas surgiria para satisfazer a demanda. Os pais poderiam expressar sua opinião a respeito das escolas diretamente, retirando seus filhos de uma escola e mandando-os para outra – de modo muito mais amplo do que é possível agora. Em geral, eles agora só podem tomar tal atitude arcando com os elevados custos de colocar os filhos numa escola particular ou trocar de residência. Quanto ao resto, só podem expressar seus pontos de vista através de complicados canais políticos (FRIEDMAN, 1985, p. 87).

As idéias de Friedman influenciaram reformas educacionais em inúmeros países de todos os continentes, inclusive no Brasil. Dadas as particularidades do tecido social local, tais medidas materializam-se de forma bastante diversificada, como é o caso do Brasil e do Município de Cáceres, onde foram implementadas.

Friedman sugere a competição no interior do setor público, a criação de quase-mercado na gestão educacional, onde os consumidores/pais possam exercer a liberdade de escolha da escola e educação para seus filhos. Tal medida prevê a subvenção com recursos públicos de parte da educação, por meio de um sistema de bônus (*voucher*) distribuídos pelo governo aos pais. Estes, por sua vez, se acaso desejarem uma escola cuja mensalidade seja superior ao valor repassado pelo Estado, devem complementá-lo. Essas medidas, em países como o Brasil, que não instituiu um Estado do bem-estar social, podem causar ainda mais desamparo e desigualdades educacionais, frente às impossibilidades de escolha no mercado que as milhares de famílias de baixa renda têm.

No Brasil, como em diversos países, mesmo com a propriedade da educação continuando pública, desenvolveram-se formas muito complexas de mudanças às quais os sistemas educacionais estão submetidos, o que extrapola uma simples distinção entre o público e o privado, assemelhando-se àquilo que Dale (1995) discute sobre as mudanças dos sistemas educacionais após a reestruturação do Estado Capitalista. Para ele:

O que está em jogo não é um deslocamento direto do público para o privado, mas um conjunto muito mais complexo de mudanças e mecanismos institucionais através dos quais são regulados os que continuam a ser essencialmente estatais. Isto pode incluir um papel maior e ou modificado para o Estado (e não necessária ou automaticamente um papel menor) e um papel diferente para a comunidade, assim como uma mudança para o mercado (DALE, 1995, p.138-9).

Medidas neoliberais e, posteriormente, de Terceira Via acerca da educação obrigam a alteração, senão a transformação, do pressuposto estadista de que todos os aspectos da administração da educação foram assumidos como sendo de responsabilidade do Estado. A reestruturação do Estado no Brasil alterou seu papel tanto no que se refere “à propriedade (pública não-estatal) quanto o que permanece na propriedade estatal”, passando, pois, a ser a lógica do mercado a reorganizar a gestão (quase-mercado) (PERONI, 2010, p.95). Nesse caso, a gestão de políticas públicas sociais faz interface com o também reestruturado Terceiro Setor mercantil. A atuação desse setor nessa área também pode ser considerada muito complexa, uma vez que ora recebe financiamento público para a execução de políticas sociais, assumindo, portanto, o papel do Estado, ora interfere nas ações do Poder Público, traçando

diretrizes política, filosófica, metodológica, curricular, de gestão, financiamento e avaliação, enfim, interferindo diretamente nas ações do Poder Público na formação de agenda, elaboração, implementação e avaliação de sua política educacional, como é o caso do Instituto Ayrton Senna, porém sem mexer na propriedade da educação escolar, que continua sendo pública, que compreendo seja também uma das formas de privatização.

A década de 1990 foi um marco nas reformas educacionais, cujo conteúdo e forma estão longe de expressar à primeira vista ideias, concepções e visões de mundo, valores, projetos de homem e de sociedade dos quais são porta-vozes, demandando, portanto, aprofundamento maior em suas análises. Sobre as alterações nos discursos que justificaram as práticas de planejamento na elaboração de políticas educacionais nessa década, Adrião (2006) afirma que:

Tais alterações parecem apoiar-se na defesa de certa concepção de gestão da educação e da escola baseada na articulação entre a ênfase numa relativa autonomia para as unidades escolares e o aumento do controle externo sobre o trabalho escolar, ou melhor, sobre o produto da escola (ADRIÃO, 2006, p.23).

Com a reforma do Estado no Brasil na década de 1990, o controle do produto da escola passou a ser efetuado pelas vias do planejamento e da avaliação. Por essas vias, o Estado mantém o controle da educação e ao mesmo tempo descentraliza a execução de políticas, podendo ter o objetivo de racionalizar custos financeiros. Por outro lado, o IAS, porta-voz do capital, aparece com a promessa de eficiência no serviço educacional pelas vias da gestão, ou seja, o problema da educação é de gerenciamento. Tal problema poderia, então, ser resolvido com pequenos ajustes, reduzindo-se os custos da educação para o Poder Público e produzindo-se resultados sem acréscimos no financiamento da educação. Não há privatização direta da educação, mas a lógica do mercado perpassa as ações do poder público, pois são inúmeros os contratos de consultorias, compra de materiais didáticos indicados pelo IAS, como, por exemplo, da Editora Global, custos com diárias e passagens de gestores municipais para reuniões e capacitação junto ao IAS, normalmente em capitais da região sudeste.

Se assim acontece na escola urbana, como se deu o processo de implementação da parceria nas escolas da faixa de fronteira Brasil/Bolívia?

9. AS ESCOLAS NA FRONTEIRA: NÚCLEO DE SAPIQUÁ – ESCOLAS MUNICIPAIS MARECHAL RONDON, MARECHAL RONDON I e MARECHAL RONDON II

Neste capítulo, pretendo analisar a gestão implementada pelo Núcleo Sapiquá – Escola Municipal Marechal Rondon I, sede de núcleo, e duas escolas, extensões deste, denominadas Marechal Rondon e Marechal Rondon II, localizadas na Rodovia MT BR 070, que liga Cáceres/Brasil a San Matias/República da Bolívia. A análise considera informações e percepções colhidas no momento das entrevistas⁷⁴, assim como consulta a documentos que auxiliam na compreensão da gestão dessas escolas. O objetivo é apreender a complexidade que envolve o fazer educativo nas três escolas, situadas na faixa de fronteira.

A Escola Municipal Marechal Rondon, sede oficial de Núcleo, localiza-se dentro do destacamento do Exército brasileiro denominado “Corixa”. A escola e as salas anexas receberam seu nome em homenagem ao engenheiro militar Cândido Mariano da Silva Rondon e também por ser uma área militar. Fica distante cerca de 110 km da cidade de Cáceres-MT e a 100 metros da Bolívia, BR 070 – Km 110. A Escola Municipal Marechal Rondon I, localizada no assentamento Sapiquá, fica distante cerca de 85 km de Cáceres e 35 km da sede, BR 070, Km 95; a terceira escola, localizada na área social, denominada agrovila, do assentamento “Corixinha”, está distante cerca de 20 km da sede e também a 100 metros da Bolívia, BR 070, Km 115.

Para efeitos legais, o Decreto de criação das duas escolas consideradas salas anexas é o mesmo que criou a Escola Municipal Marechal Rondon – Decreto Nº 091, de 21 de outubro de 1974. Esse arranjo das escolas localizadas na referida área consta nos documentos legais, porém, na prática, a sede do Núcleo é a escola Marechal Rondon I, e não a primeira, tendo-se como justificativa a estrutura política e administrativa do Núcleo.

O processo de nucleação de escolas do campo foi acentuado com a parceria, inclusive, tornou-se um indicador de meta a ser cumprido pelo Município e avaliado pelo IAS. Os indicadores de gestão do IAS anunciam a nucleação como importante forma de otimização de recursos financeiros. No indicador Nº 6, consta o seguinte: “Nucleação de rede

⁷⁴ A diretora das escolas que integram o Núcleo Sapiquá é a mesma desde o início dos anos 2000. Não foi possível entrevistar coordenadores pedagógicos de períodos anteriores a 2009 porque eles não eram efetivos na rede pública municipal de ensino e, ao serem aprovados em concurso público, mudaram de domicílio.

rural: a) Norma estabelece escolas-núcleo ligadas a escolas nucleadas na zona rural, maximizando a proximidade da escola com a residência dos alunos; b) Norma maximiza uso de recursos financeiros para assegurar lotação adequada e pessoal para escolas rurais e minimiza necessidades de custos de transporte”.

Em atenção a esse indicador, o Município reduziu drasticamente o número de escolas do campo, como já exposto no Capítulo VI. A justificativa foi tratada em entrevista com o ex-secretário de Educação do Município, em 2007, responsável por esse processo no início da parceria. Segundo ele, o IAS exigia que o Município tivesse em cada escola um professor para cada série. Ele considera o cumprimento dessa exigência impossível, pois, “como fazer isso numa comunidade que tinha 30 alunos só?”, questiona o ex-secretário. Havia alunos entre a 1ª e a 4ª série, por exemplo, organizados em turmas multisseriadas, o que é bastante comum nas escolas do campo. Organizar os alunos dessas escolas nos moldes propostos pelo IAS tornava-se muito dispendioso para o Município, “restando como alternativa mais barata construir uma escola em ponto estratégico e contratar outros professores num só lugar, para cada série”, argumentou o ex-secretário. Este afirma que o processo de nucleação das escolas do campo, em Cáceres, orientado pelo Programa do IAS, serviu de modelo para o resto do país:

A nucleação das escolas foi uma das coisas mais ricas do Programa e serviu para todas as outras escolas do Brasil. O que nós fazíamos? Nós tínhamos situação de numa só comunidade ter quatro, cinco pequenas escolas e cada uma dessas com professor com 15 ou 20 alunos de 1ª a 4ª série numa sala só. A gente via que aquilo ali não funcionava em lugar nenhum desse país. Então, o que Cáceres começou a fazer? Como nós tínhamos uma condição financeira boa, do dinheiro proveniente do FUNDEF, nós fizemos um estudo e observamos que nesses polos era possível você construir uma escola num ponto estratégico que servia todas as pequenas escolas, e foi feito todo esse estudo. Construímos mais de 12 escolas na zona rural, nos polos, e se fazia o transporte de todas as crianças para essa unidade escolar.

Pude constatar, tanto por meio de conversa com o ex-secretário e com pessoas das comunidades onde realizei a pesquisa, quanto em cadastros de controle de transporte escolar do Núcleo Sapiquá, que, primeiro, o fechamento de escolas em uma determinada comunidade demanda intensa interlocução e habilidade para negociação com as famílias cujos filhos freqüentam a escola. Isso porque as crianças passam a utilizar o transporte escolar, com todos os problemas que o envolvem, como: meio de transporte precário; longas distâncias que separam as famílias da escola – até 50 km entre casa/escola; comunidades que não contam com a presença do transporte escolar, demandando encaminhar o filho até o local mais próximo para pegá-lo; estradas em péssimas condições para trafegar, especialmente em

épocas chuvosas; crianças que permanecem até seis horas diárias dentro do transporte. Acrescento a isso as orientações curriculares uniformizadas que, na ótica dos trabalhadores do campo, não contemplam sua formação. Além dessa situação, as famílias atribuem à escola enorme valor simbólico.

Há grande reconhecimento na sociedade ocidental, especialmente daqueles que não puderam frequentar os bancos escolares na idade adequada, do valor da educação escolar como mecanismo de ascensão social de seus filhos, ideia esta que merece tratamento especial em outra ocasião. Como é sabido, há muito esse indício do papel da escola na sociedade capitalista foi questionado e, parcialmente, desmascarado. A escola é também considerada importante por constituir ponto de referência para o encontro de pais, alunos, professores, enfim, por ser um espaço social, ponto de encontro da comunidade.

Nota-se que a grande preocupação dos pais com a nucleação fazia sentido. Constatei na pesquisa que, dependendo do local onde moram as famílias, por exemplo, aquelas de trabalhadores provenientes das fazendas do pantanal, marcadas por longas distâncias da escola, as crianças permanecem bastante tempo dentro do transporte, como já apontei, causando muita preocupação aos pais, por tratar-se de região vigiada por força policial, diuturnamente. Salvo as especificidades locais, essas questões há muito fazem parte dos dilemas que os usuários da escola do campo enfrentam. Parecem necessárias providências do Poder Público no sentido de sanar os problemas que envolvem as escolas do campo, em especial da região, por se tratar de contexto muito complexo, em face da diversidade que compõe aquela realidade.

A situação caótica da estrutura física, material e humana em que se encontravam as escolas do campo no Município de Cáceres, especialmente as de área de fronteira, foi registrada em tese de doutorado de Elias Januário, no ano de 1999, por meio de estudo etnográfico. Chamou atenção a fala de um morador de fronteira, utilizada pelo autor na abertura da parte I de seu livro *Caminhos da Fronteira*, a qual reproduzo aqui: “Este é um lugar esquecido pelo mundo...A vida aqui nunca muda” (JANUÁRIO, 2004, p.55).

Parte dessa afirmação pode ser constatada, com uma visita *in loco*, no que se refere à educação. Nenhuma das escolas pesquisadas passou por reforma, com recursos provenientes do Poder Público Municipal ou qualquer outra esfera de governo; detalhes sobre isso são tratados em item posterior. Com isso, não quero afirmar ou contrapor as afirmações do ex-secretário de que de fato a construção de núcleos tenha ocorrido, mesmo porque o processo de redução do número das escolas do campo, já comentado, pode ser um indicativo dessa construção.

Os debates em torno da viabilidade de escolas na própria comunidade onde vivem as famílias do campo não são recentes, encontrando argumentos favoráveis, como aqueles das famílias que ali vivem e trabalham, organizadas ou não pelos movimentos sociais. A intensificação do debate por uma escola do campo que respeite as peculiaridades e especificidades do trabalhador que ali vive com sua família deu-se com as lutas de movimentos sociais do campo, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ao compreenderem que a educação constitui importante componente agregado à política de reforma agrária. Já os argumentos desfavoráveis provêm do Poder Público, que, além de considerar a administração dessas escolas um processo bastante complexo, considera oneroso para os cofres públicos manter escolas pequenas e isoladas nas diversas e dispersas comunidades do campo.

De acordo com o último argumento, a nucleação tornou-se uma tendência nacional como uma alternativa à ausência ou ao reduzido número de famílias morando no campo, portanto, com número de crianças insuficiente para o funcionamento de uma estrutura escolar nos moldes urbano e seriado, bem como uma forma de otimização de recursos públicos, condizente com argumentos que faz críticas ao Estado “ineficiente” e ao desperdício de recursos públicos.

Como o objetivo deste capítulo é apresentar como os conceitos de gestão dos Programas do IAS materializam na educação das três escolas analisadas, em uma região marcada por enorme diversidade étnico-cultural, socioeconômica, ambiental, política, etc., onde convivem lado a lado brasileiros e bolivianos, pequenas e grandes propriedades, pantanal e serrado, etc., trato a seguir de alguns aspectos que compõem o contexto no qual estão inseridas as três comunidades focalizadas nesta pesquisa: destacamento de Corixa, assentamento Corixinha e assentamento Sapiquá.

9.1 CÁCERES E A FRONTEIRA BRASIL – BOLÍVIA, CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O critério de escolha das escolas das comunidades selecionadas teve em vista a diversidade do contexto no qual elas estão inseridas, já assinalados. Trata-se de comunidades fixadas no Município de Cáceres, localizadas nas proximidades da faixa oficial de fronteira entre o Brasil e a Bolívia. Essa faixa compreende 750 km; destes, 250 km estão dentro dos

limites do Município de Cáceres, cuja extensão territorial é 24.965,94km² (JANUÁRIO, 2004). A guarnição dessa área, do lado brasileiro, é marcada por forte presença do aparelho repressor do Estado, assim representado: Força Nacional, Grupo Especial de Segurança de Fronteira – GEFRON e 2º Batalhão da Fronteira, sediado na cidade de Cáceres, criado em maio de 1939. Atuam, ainda, nessa região órgãos e instituições de controle comercial e sanitário e de assistência aos assentados, como: Receita Federal, Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (INDEA) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Conta-se também com uma estrutura para alfândega, em fase de finalização, e a atuação da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE/MT), organização não-governamental que desenvolve trabalho de formação junto a cooperativas de trabalhadores dos assentamentos ali instituídos, como a Associação Regional de Produtoras Extrativistas do Pantanal (ARPEP), também conhecida por “Amigas da Fronteira”.

Também houve na região presença marcante da empresa terceirizada Gás Ocidente Conduto, responsável pela instalação subterrânea do gasoduto para o transporte de gás natural da Bolívia para a Usina Mário Covas, em Cuiabá-MT, Brasil; o gasoduto foi construído entre 1999 e 2001. A área limítrofe “entre o Brasil e a Bolívia, que compreende o Município de Cáceres, apresenta um grande movimento devido à proximidade com as cidades bolivianas de San Matias e San Ignacio, cujo acesso é feito através das estradas que cortam o município” (JANUÁRIO, 2004, p.89). A principal delas é a Rodovia MT BR 070, mas o acesso pode também ser realizado por meio de inúmeras estradas vicinais existentes nos dois países.

Com Januário (2004), compreendi que não há uma única concepção de fronteira. Em sua pesquisa, explorou diferentes concepções, desde o ponto de vista do militar, do morador local e da academia até o da imprensa, mostrando que os “diferentes conceitos a respeito deste espaço são construídos a partir das visões de mundo, dos interesses e dos valores sócio-culturais” (JANUÁRIO, 2004, p.93).

O autor registra que a intensificação da presença das potências ibéricas, a partir do século XVII, na região média e alta da Bacia do Paraguai, onde se localiza o Município de Cáceres-MT, bipolarizou as relações dos povos indígenas, de um lado, e bandeirantes e missionários ligados às coroas ibéricas, de outro, na construção de novas fronteiras, diferentes das que conheciam. Extrapolando a idéia de fronteira como “limite, linha divisória entre dois países ou nações”, a idéia de fronteira aqui expressa é compreendida como “espaço em movimento”, formulada por pesquisadores como Januário (2004), em interlocução com Lamônica Freire.

[...] fronteira é entendida como encontro e proximidades entre diferenças, como passagem entre diversos mundos, como comunicação entre diferentes culturas, etnias e ambientes, enfim, a fronteira deve ser pensada como um espaço em movimento, um espaço em permanente ressignificação, um universo dinâmico que mantém a sua originalidade e especificidade (JANUÁRIO, 2004, p.96).

Do ponto de vista demográfico, os brasileiros ali presentes compreendem: famílias assentadas em sete assentamentos, sob responsabilidade do INCRA, tendo a ocupação iniciado em 1998 em fazendas nessa região. Estas, por sinal, são impróprias para o cultivo de gêneros alimentícios, na agricultura familiar, em decorrência do solo “batido” pelo gado nas fazendas bicentenárias onde se efetivou a reforma agrária. Um trabalhador que participou da primeira ocupação de terra na região e ali vivia declarou que a criação dos assentamentos teve incentivo e apoio irrestrito da Unidade Regionalizada do INCRA da região sudoeste, localizada em Cáceres-MT, inclusive com o transporte de trabalhadores sem terra para ocupação de fazendas. Já que se trata de solo impróprio para a agricultura e sem água, e sendo o INCRA o órgão responsável pela emissão de laudo de vistoria sobre as condições adequadas da terra para reforma agrária, indicando a compra pelo Estado de fazendas ocupadas por trabalhadores sem terra, cabe questionar: qual foi o interesse desse órgão em promover o “despejo” desses sujeitos em terras de tal natureza? Essa discussão não faz parte desta tese, mas confesso que fiquei profundamente sensibilizada com a situação dos assentados daquela região e em silêncio questioneei a quem interessava a reforma agrária naquele local ou até mesmo se não se constitui em um mecanismo para os fazendeiros se verem livres de terras literalmente inférteis e “improdutivas”, além de retirar os acampados de locais considerados “nobres” na cidade, como aquele ocupado por trabalhadores sem terra, despejados de outra ocupação próxima da cidade naquela época (1996 a 1998).

Passada mais de uma década, os trabalhadores assentados continuam lutando por condições dignas de sobrevivência e permanência naquele local. O mesmo trabalhador falou sobre as inúmeras dificuldades que as famílias assentadas enfrentam desde então: solo impróprio para o cultivo de alimentos, falta de água na maior parte do ano e quase completa ausência do Estado no que se refere às políticas sociais voltadas para amenizar as desigualdades geradas pelo desenvolvimento capitalista regional, agravadas pela péssima condição dos assentamentos. Com relação à água, muitas famílias resolvem parcialmente o problema, deslocando-se por longas distâncias em animais, até a área social dos assentamentos, onde se localiza a escola, para nesta conseguir um pouco desse líquido. Eis,

portanto, outro fator responsável pelos embates entre os moradores dessa área e o Poder Público quando este tenta fechar e transferir a escola para outro local.

Compõem também o contexto dessa faixa de fronteira pequenos sítios, contando como pertencentes à União, mas, na prática, de “propriedade” de aproximadamente 50 famílias tradicionais, descendentes de índios Chiquitano e Bororo, chamados pejorativamente de “bugres”. Outras vivem em grandes fazendas de gado, alagadas em épocas chuvosas no pantanal, e ainda outras trabalham em fazendas para o cultivo de madeira tropical nobre, de propriedade da empresa estrangeira Floresteca, considerada a maior empresa privada de teca do mundo⁷⁵; sua sede e proprietários encontram-se na Holanda.

Muitos bolivianos também moram na região, além daqueles que vivem em seu país, na faixa de fronteira e na cidade de San Matias, distante aproximadamente 13 km da fronteira com o Brasil. O acesso a esse pequeno povoado é feito pela BR 070, passando pelo GEFRON e pelo destacamento de Corixa, criado em 1940. A economia do povoado “sustenta-se nas feiras de produtos eletrônicos asiáticos e mercadorias em geral, vendidas para os sacoleiros e turistas brasileiros” (JANUÁRIO, 2004, p.90). Este autor apresenta algumas características da cidade de San Matias:

[...] uma típica cidade do interior boliviano, sem nenhuma estrutura física como pavimentação e saneamento básico. As ruas são repletas de barracas, onde são comercializados os produtos importados e gêneros alimentícios, além de vendedores ambulantes de salgados e refrescos. A maioria da população é constituída por remanescentes indígenas, oriundos das tradicionais províncias de Chiquito e Mojo e da região dos Andes (JANUÁRIO, 2004, p.90-1).

Januário afirma tratar-se de uma população mestiça e pobre que vive nessa faixa de fronteira, “os grandes vencidos do processo histórico capitalista” (SANTOS, 1997, p.16). A pobreza à qual está submetida, aliada à atuação de brasileiros, torna esses indivíduos vulneráveis ao tráfico de entorpecentes, conforme noticiado constantemente na imprensa local e como o demonstra um alto índice de bolivianos, jovens e adultos de ambos os sexos, detidos na cadeia pública de Cáceres, vigiados e punidos, nos termos de Foucault (1987), até como exemplo para coibir práticas consideradas ilegais e perigosas na região de fronteira. Não quero com isso afirmar que seja contra o controle exercido pelo Estado na região. Refiro-me às diferentes formas de abordagens feitas ao boliviano, em movimento para o Brasil, por representantes constituídos do Estado brasileiro nas barreiras ao longo dos “caminhos da

⁷⁵ Em operação desde 1994, é especializada no desenvolvimento de sementes melhoradas, produção de mudas clonais, plantio, manejo, colheita, processamento, comercialização de teca certificada e gestão do ativo florestal de forma integrada. (www.floresteca.com.br/index.asp acesso em 18 de junho de 2011.)

fronteira”. Segundo Januário, os bolivianos são vistos, de antemão, como suspeitos, e assim são tratados homens, mulheres, jovens, etc.

Em entrevista à Secretária de Educação da cidade de San Matias, em dezembro de 2010, questionei sobre o controle exercido pelo poder público daquele país sobre os estudantes que freqüentam as escolas no Brasil; sobre o conhecimento da proposta pedagógica das escolas municipais da fronteira, se contempla a formação de sujeitos bolivianos; e, por fim, se há algum tipo de interlocução e intercâmbio com as escolas da fronteira e com o Poder Público municipal de Cáceres. A Secretária considera as escolas da fronteira “muito boas”, e nelas suas crianças são muito bem tratadas; afirmou não conhecer a proposta pedagógica das escolas, mas que vem mantendo intercâmbio com elas, tendo seus alunos participado de festividades comemorativas, torneios esportivos, apresentação de alguns aspectos da cultura boliviana, como danças e músicas típicas, para a comunidade escolar da fronteira. Ela também afirma que a interlocução com o Poder Público de Cáceres vem se dando no sentido do atendimento na área da saúde aos bolivianos, mas ainda não existe nenhuma iniciativa voltada para a área da educação.

Dada a especificidade dessa área, descrita acima, considero que neste contexto a educação tem um espaço extremamente rico de possibilidades para a construção de um projeto alternativo de educação, em interlocução com o país vizinho. Seria uma proposta diferenciada que, além de considerar os aspectos étnico-culturais e socioeconômicos, tenha como fundamentais os princípios atualmente em vigor prescritos em propostas de movimentos sociais do campo e voltados para as escolas desse espaço. Nessa proposta, considera-se a solidariedade, o trabalho, a cooperação, dentre outros aspectos igualmente importantes, como princípios educativos, em contraposição à formação para o trabalho alienado, a competição e o individualismo exacerbado, acentuado na sociedade capitalista atual.

Ao contrário, por essas escolas “passaram diversos projetos educativos”, políticas como a dos ciclos de formação inicial e continuada, entre os anos de 1998 e 2003 e, concomitantemente, Programas como o Florescer⁷⁶, da Floresteca Foundation⁷⁷, com sede na

⁷⁶ No sítio da fundação, há menção a este projeto para a área educacional, porém sem nenhuma definição de objetivos. Há um apelo da fundação por parceiras para implementá-lo nas escolas. Constatei na pesquisa que ele foi implementado nas escolas pesquisadas entre os anos de 2008 e 2009. Segundo informações nas entrevistas, a justificativa para seu encerramento foi uma crise financeira na empresa.

⁷⁷ A Floresteca Foundation é uma organização independente e sem fins lucrativos que busca a preservação do meio ambiente, captando recursos, implantando e gerenciando projetos educacionais voltados ao desenvolvimento sustentável em comunidades rurais do Estado de Mato Grosso. [...] O primeiro projeto foi implantado na Vila Clarinópolis, porém já possui ações em outras vilas rurais e busca parceiros que se unam em

Holanda, braço social da empresa privada Floresta. Também com a proposta de melhorar a qualidade da educação, essa Fundação interveio diretamente na proposta pedagógica da escola e na formação continuada de professores, mas isso merece ser estudado em outra ocasião. Outro projeto foi o do Programa Escola Ativa, do MEC, voltado para a formação de professores que trabalham no sistema multisseriado nas escolas do campo e, por fim, os dos Programas do IAS, marcados pela racionalidade técnica com foco em resultados. Sua sistemática de gestão nessas escolas é tratada mais adiante, após exposição de algumas características do Núcleo Sapiquá.

9.2 NÚCLEO DE SAPIQUÁ - ESCOLA MUNICIPAL MARECHAL RONDON

O Núcleo Sapiquá, criado em maio de 2005, localiza-se dentro do assentamento de mesmo nome, a aproximadamente 1,5 km da margem direita da Rodovia MT BR 070. Como havia anunciado na introdução deste capítulo, na prática, este Núcleo tem por sede a Escola Municipal Marechal Rondon I, e não a Escola Marechal Rondon, localizada no destacamento de Corixa. No início, não compreendi muito bem por que a sede do Núcleo consta nos documentos como sendo a referida escola, mas na prática funciona em outra, ficando isso esclarecido após conversa com a diretora do Núcleo e com gestores e técnicos da SME.

Em entrevista, a diretora do Núcleo explicou como tem se dado o processo de nucleação das escolas situadas na BR 070. Além de consultas a documentos, considero relevante retomar suas explicações para compreender a dinâmica de organização das três escolas que integram o referido Núcleo.

Em conseqüência da extensão territorial do Município, a nucleação representou uma forma de otimização das ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal, iniciando de forma tímida na década de 1990 e ampliando-se a partir do convênio com o IAS, conforme já comentado.

Duas das três⁷⁸ escolas acima anunciadas pertenceram, respectivamente, até o ano de 2000, ao Núcleo do Limão – com sede na Escola Municipal Santa Catarina, situada no Município, Km 45, também à margem da rodovia MT BR 070. No ano de 2001, houve nova mudança na organização das escolas, e criou-se um novo Núcleo, denominado Núcleo de Clarinópolis, localizado também à margem da rodovia BR 070, no Distrito de mesmo nome e escola sede igualmente de mesmo nome, o qual as escolas pesquisadas passaram a integrar.

Conforme informações em entrevista com a atual diretora, para atender a interesses político-partidários, a nomeação de uma diretora, esposa de vereador da região, no ano de 2005, muda novamente a organização das escolas do campo, criando-se o Núcleo de Sapiquá, quando as escolas Marechal Rondon e Marechal Rondon II passam a integrá-lo na condição de extensões.

9.2.1 Localização e descrição física e material da Escola Municipal Marechal Rondon I

A área que comporta as dependências do Núcleo é cercada por arame liso e bastante arborizada, havendo, inclusive, árvores frutíferas por toda a extensão do pátio. Nos momentos da coleta de dados, procurei também conhecer o processo dinâmico de transformação por que passou a estrutura física e material da escola. Montada em 1998, usando antigos barracões da fazenda ocupada como sede temporária, carecia de infraestrutura e instalações sanitárias. Desde a sua instalação, a escola passou por mudanças tanto estruturais quanto organizacionais e político-administrativas no decorrer de sua existência à época escola de assentamento⁷⁹.

Antes da criação do Núcleo Sapiquá, em 2005, conforme Decreto Nº 221, de 09 de maio de 2005, a Escola Municipal Marechal Rondon I era uma escola pequena, funcionando somente com a primeira etapa do Ensino Fundamental, com número reduzido de alunos.

O crescimento da escola pode ser observado pelo aumento significativo do número de professores ali atuando, como constatei no período investigado. No ano 2000, apenas três professores e um assistente administrativo atuavam na escola; em 2005, aumentou para 11 o número de professores, incluindo-se aí a direção e a coordenação. Destes, cinco eram

⁷⁸ A estrutura física da sala anexa Marechal Rondon II foi construída pela empresa Conduto para servir de alojamento dos trabalhadores contratados para a construção do duto que transporta gás da Bolívia para o Brasil. Com o encerramento das atividades no ano de 2004, essa sala foi uma doação da empresa à Prefeitura Municipal para transformar-se em uma sala de aula para as crianças do assentamento Corixinha no mesmo ano.

⁷⁹ A escola foi criada no ano de 2000 para atender os filhos de acampados desde o ano de 1999.

graduados em Pedagogia, um em Ciências Biológicas, dois em Letras, um em Geografia e dois em Matemática. Constam também, em 2005, dois auxiliares administrativos e três auxiliares de serviços gerais. Desses profissionais, apenas dois eram efetivos e um era estável.

Em 2010, constam nove professores, incluindo-se diretor e coordenador. A lotação por área de formação parece ter ficado mais equilibrada, porém, áreas consideradas de fundamental importância para o desenvolvimento do pensamento lógico desaparecem, como a Matemática, além de um pedagogo; houve a inclusão de um profissional da área de Ciências Biológicas e um de História. Permanece a mesma quantidade de auxiliares de serviços gerais, reduz-se para um o auxiliar administrativo, e aparece a figura de dois guardas. De todos esses profissionais, apenas cinco são efetivos.

As alterações no tamanho da escola também podem ser percebidas pelo número de alunos que a freqüentaram no período pesquisado. Em 2000, a escola estava organizada em ciclos de Aprendizagem Inicial e Ciclos de Aprendizagem Continuada, e nesse ano 47 alunos freqüentaram, respectivamente, o 1º ano do 1º ciclo e o 1º e 2º ano do II ciclo, ou seja, a escola oferecia apenas a primeira etapa do Ensino Fundamental. A partir de 2001, há um elevado número de alunos freqüentando a escola, em decorrência da expansão do atendimento de 5ª a 8ª série. Na primeira etapa do Ensino Fundamental, havia 86 alunos matriculados e 84 concluintes; na segunda etapa, 51 alunos matriculados e 46 concluintes. No ano de 2005, a escola estende o atendimento para a Educação Infantil, e nesta 19 crianças são matriculadas e 15 chegam até o final; é implantado o Ensino Fundamental de nove anos, e nele são matriculadas 263 crianças, sendo que, destas, 234 concluem esse nível de ensino. Considerando as especificidades e peculiaridades do campo, em especial a área na qual as escolas estudadas estão inseridas, a movimentação escolar, no que se refere a desistências, retenção e transferências expedidas e recebidas, pode ser considerada baixa. Entre 2008 e 2010, a movimentação escolar nessa escola foi a seguinte: no ano de 2008, houve uma elevação no número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, com 377 matriculados e 293 concluintes; em 2010, foram 379 alunos matriculados e 317 concluintes (ESTATÍSTICA FINAL, SAPIQUÁ, 2010).

Como já disse, essa escola era uma extensão de outra e, como tal, antes de transformar-se em Núcleo, pertenceu a dois outros: o Núcleo do Limão e o de Clarinópolis. Até o ano de 2009, possuía estrutura física muito precária. As salas não poderiam ser consideradas salas de aula, no sentido literal da palavra – eram praticamente sem paredes; cobertas com telha Eternit, impróprias para o calor e chuvas da região, assim como para os poucos, mas intensos períodos de frio e ventos; o telhado era muitas vezes escorado com paus

para não desabar, conforme informações da diretora. Durante a coleta de dados nesse Núcleo, entre os anos de 2010 e 2011, percebi resquícios da descrição dessa escola, conforme dados obtidos em entrevista com a diretora. Na entrada da atual escola, resta ainda uma estrutura, sem paredes, apenas coberta com folhas de coqueiro e piso sobre o que fora o alicerce de algumas salas de aula da antiga escola.

Ao lado das salas de aula de alvenaria, há um barracão onde funciona uma sala com poucas cadeiras, sem ventilador, lousa improvisada, sem mesa para o(a) professor(a), sem parede nas laterais, coberta com Eternit, iluminada com lâmpada comum. Nos fundos desse galpão, encontra-se uma pequena área isolada, sem uso e suja, cercada de madeira, onde tem de tudo um pouco: forro, madeira, etc. No fundo desse mesmo barracão, há dois quartos, com chão de piso rústico, onde funcionam lanchonete, alojamento para funcionário e sala para o terceiro ano do Ensino Médio⁸⁰, onde são guardadas também algumas ferramentas.

Praticamente em frente a esse galpão, fica uma pequena casa de madeira, dividida para abrigar as salas do 1º e 2º ano do Ensino Médio, sendo que a do 1º ano tem uma pequena área, com piso queimado de cimento, duas pequenas janelas de madeira, sendo uma no fundo da sala, porta de madeira na lateral, carteiras de madeira para os alunos, lousa improvisada, iluminada com lâmpada comum, ventilador de teto, mesa com cadeira para o professor.

A sala do 2º ano é bem menor, com estrutura bastante precária. Não dispõe de área coberta, havendo apenas uma janela de madeira pequena ao fundo da sala e cadeiras dispostas muito próximas uma da outra, em consequência do tamanho reduzido do espaço. Não possui iluminação artificial e mesa com cadeira para o (a) professor(a), mas tem uma pequena lousa e ventilador, o que ainda oferece condições mínimas de funcionamento.

No ano de 2009, a estrutura física da escola foi alterada em decorrência da construção de quatro salas de aula de alvenaria, uma dividida ao meio, tornando-se cinco salas, forradas e cobertas com telhas modelo portuguesa. A construção dessas salas foi possível mediante doação no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) pela empresa Floresteca, considerada de responsabilidade social, à escola⁸¹. Os recursos seriam para

⁸⁰ O Ensino Médio oferecido nessa escola é de responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), funcionando também como extensão de uma escola da rede estadual de ensino, Escola Estadual Demétrio Costa Pereira, localizada no bairro Lava Pés, na cidade de Cáceres-MT, com gestão de responsabilidade desta escola e da SEDUC.

⁸¹ Segundo informações de pessoas ligadas a questões ambientais no município, a referida empresa assumiu o selo de responsabilidade social, passando a atuar com projetos educacionais, após receber pesadas multas por destruição ambiental. É uma grande empresa capitalista, com atuação em estados do norte e centro-oeste, que, após desmatar tudo que encontrou pela frente, planta a madeira teca, de alto valor comercial no mercado nacional e internacional, radicada para o Brasil de países asiáticos. A previsão de exploração dessa madeira é de aproximadamente 20 anos, período em que as plantações passam por constantes podas e retiradas de árvores

construir duas salas de aula, mas a diretora confessa que conseguiu complementá-los por diferentes formas de arrecadação, como, bingos, festas e contribuição pessoal com material de construção, assim ampliando a escola com mais três salas de alvenaria. O Poder Público municipal contribuiu apenas com o trabalho do engenheiro responsável pela obra e tintas para acabamento. A esse respeito, a diretora entrevistada em agosto de 2010 assim expressa:

Para construir duas salas, eu dei alimentação e pagamento de pedreiro por minha conta. A Floresteca entrou com material, e aí foi comprado com dinheiro nosso, que na época a escola tinha ganhado, e aí foi comprado bastante material, e tinha sobrado um pouco de dinheiro, uns R\$ 8.000,00 ou R\$ 10.000,00. Mas a gente tinha só duas salas de aula... Mas precisa de mais salas... Aí a gente tinha uma parte dessas três... Faltava um pouco... Aí eu dei um pouco, porque eu também estava em construção, doei um pouco de telha, tijolinho, tijolão, cimento, e aí a gente ampliou um pouco as três salas.

Apenas uma das salas tem uma pequena área coberta com bebedouro. Todas as salas são compostas de duas janelas com vidro (uma em cada lateral), sendo bem iluminadas, com quatro lâmpadas fluorescentes. O chão de piso queimado com cimento na cor verde, a ventilação é proporcionada por dois ventiladores de teto; há uma lousa simples, mesa e cadeira para o(a) professor(a) de madeira rústica, encontrando-se nas mesmas condições as carteiras dos alunos.

Aos fundos dessas salas, encontram-se os banheiros, em péssimas condições de uso. Um deles, o feminino, é de alvenaria, com vaso, sem descarga; por isso, após o uso, as crianças jogam água com balde para simular a descarga. Logo à frente, ao lado do banheiro masculino, há uma pequena área com pia, que também não funciona. É um banheiro construído em madeira, coberto com Eternit; também possui um vaso, cujo uso depende das mesmas condições que as do banheiro feminino. O chão dos dois banheiros é de cimento queimado, sem lâmpada funcionando e sem pia dentro; no interior dos dois banheiros, existe vasilha apropriada para acondicionar o lixo, assim como os dejetos ali produzidos são despejados em uma fossa comum. Na lateral do banheiro, encontra-se uma caixa d'água para uso geral da escola.

A área destinada à administração é construída em alvenaria, com todas as salas forradas, exceto a cozinha; há portas de madeira e janelas venezianas, e a área é iluminada

menores para possibilitar o crescimento de outras. Após a retirada, o espaço torna-se deserto, pois sua sobrevivência depende de muita água.

com lâmpada comum. Além da administração, esse prédio também é destinado para biblioteca, cozinha e dispensa.

Há uma área coberta na entrada e nos fundos, toda calçada ao redor, coberta por telhas, com pintura em todo o seu interior e apenas em parte do lado de fora. Uma grande sala na entrada é sala do professor e biblioteca. A estrutura material ali disposta comporta uma grande mesa com cadeiras ao redor para uso dos docentes e demais funcionários, assim como para algumas atividades dirigidas aos alunos; três armários de aço com livros; armário com gavetas; dois televisores com antena receptora de imagem; bebedouro com garrafão de água; dois relógios de parede; um mimeógrafo; mesa pequena; mural de madeira para recados, anúncios, informações, etc., uma caixa de som grande; um cantinho de leitura para trabalho com alunos; dois globos; um miniesqueleto e compasso grande de madeira para uso de professores.

Há uma sala menor, mas com espaço suficiente para funcionar a secretaria e a direção, onde se encontra bastante material didático disposto em prateleiras, assim como os documentos da escola. A sala conta com estrutura material suficiente para o adequado funcionamento das duas instâncias administrativas: contêm dois monitores, dois dispositivos *no-break*, duas impressoras, copiadora Xerox, três mesas, quatro cadeiras, armário de aço e prateleira para guardar livros. Os computadores foram emprestados à escola pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais do assentamento, para aulas de informática com as crianças. Entre a sala menor e a biblioteca, encontra-se um banheiro, com o chão e parte das paredes em cerâmica, vaso e pia em perfeito estado de conservação e um chuveiro funcionando.

Entre a sala/biblioteca e a cozinha, encontra-se um espaço destinado ao acondicionamento da merenda escolar, denominado dispensa. Nesta, encontra-se um *freezer*, uma geladeira, dois armários de aço para guardar a merenda escolar e uma mesa. A cozinha possui estrutura adequada, com dois fogões industriais (apenas um em funcionamento), um armário de aço utilizado para guardar utensílios domésticos, geladeira para a conservação dos alimentos perecíveis e um armário de madeira para guardar utensílios, como panelas, pratos, copos, etc.

Essa dependência administrativa é toda construída em alvenaria, possui portas e janelas em bom estado de conservação, luz elétrica e chão coberto em toda a sua extensão por cerâmica. Na lateral, existe uma caixa d'água de 500 litros; a água é proveniente de poço artesiano ali construído, abastecendo toda a escola, o alojamento e casa de professores que moram na redondeza, além de inúmeras casas dos assentados, que encontram muitas dificuldades com a falta de água nas proximidades da faixa oficial da fronteira.

Ao lado desse prédio, existe uma área bastante arborizada, sob a qual existem alguns bancos, onde os motoristas do transporte escolar aguardam os alunos. Toda a área externa da escola é de chão, até mesmo a quadra destinada às atividades físicas das crianças, que também não conta com cobertura. Nesse sentido, as mangueiras têm uma dupla função: servem de cobertura para as crianças que assistem aos colegas e aguardam sua vez na “brincadeira”, assim como seus galhos improvisam o suporte para a rede de vôlei, ali armada para atividades físicas das crianças.

O pátio de chão ainda tem outras utilidades. Nos períodos apropriados para o cultivo de hortaliças, há uma grande horta, sob a responsabilidade de professores e alunos, que serve para orientações educativas das crianças e fornece produtos frescos para a alimentação escolar.

Essa descrição fornece um quadro do modo como foi se alterando a estrutura física dessa escola, acompanhando o crescimento da demanda por atendimento a crianças da Educação Infantil, segunda etapa do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Um dos motivos pelos quais houve alterações na organização e gestão desse Núcleo refere-se ao tamanho da escola e ao número de alunos que a frequentam, aliado ao fato de a diretora ter residência fixa no assentamento, o que facilita, segundo ela, a administração do Núcleo; caso contrário, teria que se deslocar todos os dias de sua residência para o destacamento Corixa para cumprir suas funções. Não considero este último argumento sustentável ou mesmo válido, porque a diretora é professora interina na rede municipal, e o provimento do cargo de direção, desde 1998, deve ser por meio de eleições diretas, com a participação da comunidade. No entanto, a diretora é nomeada desde o ano de 2001, início da carreira na gestão, passando por processo eleitoral a partir de 2009. As funções e as dificuldades inerentes ao exercício desse cargo nas escolas do campo foram relatadas pela diretora e coordenadora pedagógica, o que será tratado no item posterior à descrição física e material das salas anexas.

9.3 ESCOLA MUNICIPAL MARECHAL RONDON: EXTENSÃO I

Este item tem por finalidade apresentar as principais características e descrição da estrutura física e material da escola Municipal Marechal Rondon, anexa ao Núcleo Sapiquá, no contexto do destacamento Corixa.

9.3.1 Localização e descrição física e material

Corixa é o nome dado ao destacamento militar do exército brasileiro montado estrategicamente próximo à faixa de fronteira do Brasil com a Bolívia no início da década de 1940 para controlar o deslocamento das pessoas nessa área. O destacamento está organizado como uma pequena vila residencial, havendo ali um prédio para a guarda, 15 casas, uma escola, uma igreja, área de lazer e recreação. Está organizado em um espaço amplo, com plantações de coqueiros e outras árvores, com um grande corredor ao centro, e as construções ficam nas duas laterais do destacamento. Ali se encontram 15 famílias de militares provenientes de vários Estados que periodicamente se revezam com outras no local. Logo à entrada do destacamento, há uma placa com a identificação “Destacamento Corixa”; à direita, há um prédio para guarnição de armas e demais instrumentos e materiais. A escola fica à esquerda, e, logo à frente, há uma pequena igreja. Ainda à direita, existe uma vila, com várias casas alinhadas, para a residência dos militares e de suas famílias; à frente, vê-se um espaço amplo, coberto com palhas trançadas, abrigando churrasqueira e TV. Ao lado do parque infantil, existe um quiosque, duas quadras de areia e um campo de futebol, que são utilizados para lazer e recreação das famílias, assim como para atividades educativas das crianças.

A escola aí localizada denomina-se Escola Municipal de 1º Grau Marechal Rondon, criada por meio do Decreto nº 91, de 21 de outubro de 1974, para o funcionamento do 1º Grau, denominação dada pela LDB nº 5.692/71 ao ensino de 1ª a 8ª série; na fachada da escola, essa denominação permanece em letras grandes. Do ponto de vista formal, essa escola é considerada a sede do Núcleo, mas não comporta tal denominação devido a um dos critérios para a nucleação, qual seja, o tamanho da escola e o pequeno número de alunos, da Educação Infantil ao Ensino Fundamental.

Como em toda a rede, entre 1999 e 2003, essa escola também estava organizada em Ciclos de Alfabetização Inicial e Continuada, correspondendo à primeira etapa do Ensino Fundamental e de 5ª a 8ª série. O tamanho da escola pode ser percebido pelo número de alunos que a frequentam. Como em toda a rede, entre 2000 e 2010, houve uma leve queda nas matrículas do Ensino Fundamental, e a inclusão da Educação Infantil representou um tímido aumento nas matrículas; porém, juntas, elas ainda não correspondem ao número de alunos matriculados no ano 2000 (109 matriculados e 101 concluintes), ou seja, em 2010, o total geral de alunos matriculados corresponde a 100, com 90 alunos promovidos.

Igualmente, com a inclusão da Educação Infantil, altera-se o número de professores ali atuando. No ano 2000, havia apenas três; em 2010, aumentou para quatro, distribuídos por área de formação em Letras, Geografia, Matemática e Pedagogia. Ali também há uma auxiliar de serviços gerais, que cuida da organização e limpeza do local e da alimentação das crianças. Segundo informações em conversa com técnicos da SME, as professoras dessa escola, desde a sua criação, eram esposas de militares – algumas sem formação adequada para o trabalho docente, e outras, com graduação e efetivas na rede pública municipal, acompanham seus esposos e ali exercem a profissão docente por determinado período.

Quanto à estrutura física, a escola é toda construída em alvenaria, mas sem forro. Possui duas salas de aula, ambas para abrigar turmas multisseriadas. Nas paredes, encontram-se dispersas muitas atividades realizadas com as crianças, tornando o ambiente bastante colorido, alegre e cheio de vida.

Visitei a escola no mês de agosto, período muito penoso para todos os que moram naquela região, pois, além da falta quase completa de água, há também muitas queimadas, carregando o ar de fumaça e destruindo o ambiente, incluindo-se espécimes de animais do pantanal. Era um momento de recreação das crianças, que se encontravam jogando bola, pulando, brincando no parque infantil, caminhando próximo ao que outrora fora um riacho, tomando banho de mangueira e em um grande chuveiro, próximo ao quiosque. Essa atividade recreativa acontece uma vez por semana e reúne professores e alunos de toda a escola; é um momento também para exercitar relações de convivência respeitosa, tolerante, entre as crianças filhas de militares, dos moradores de sítios próximos àquela escola e de aproximadamente 70% de seus alunos, provenientes da Bolívia.

Em conversa com uma professora da escola, fui informada que as crianças percorrem todos os dias até quatro quilômetros para chegar à escola, caminhando ou de bicicleta. A Bolívia não oferece meio de transporte a elas para chegar à escola, e não cabe ao Município de Cáceres fazê-lo.

A professora aponta as dificuldades e, ao mesmo tempo, a riqueza que o trabalho nessa escola proporciona, em decorrência da diversidade ali presente. Uma das dificuldades refere-se à língua, o “castilho”. Segundo ela, trabalhar com os menores, que frequentam educação infantil e fase inicial da primeira etapa do Ensino Fundamental, não é o grande problema; as dificuldades acentuam-se com a chegada de alunos que fizeram parte inicial de sua formação na Bolívia. Com eles, “é preciso começar da estaca zero”, afirma a professora. A riqueza em trabalhar nesse contexto, segundo ela, é exatamente apreender elementos de outra cultura, aqui compreendida como tudo que é produzido para a existência humana,

aprendendo a conviver com o outro e a respeitá-lo. Mesmo atuando em área de fronteira, os professores da rede pública municipal não têm formação específica, por exemplo, em língua estrangeira, para dialogar com as crianças do país vizinho, e isso é também uma dificuldade.

A escola está equipada com uma biblioteca com livros didáticos e de literatura, sala de professores com mesas e cadeiras e dois banheiros – um feminino e outro masculino, ambos apresentando bom estado de conservação e higienização, porém são bastante escuros, por se tratar de banheiros muito pequenos, com piso de cimento queimado, paredes escuras e sem forro. Há uma cozinha, também pequena, com pia, um fogão industrial, um *freezer* para o acondicionamento de alimentos perecíveis, um armário de aço e um depósito que serve para guardar os alimentos. No pátio, há um bebedouro para as crianças, porém, na maior parte do tempo, a água é para ali transportada de outro local e guardada em grandes tambores, abastecendo toda a escola.

Quanto aos recursos materiais, a escola possui também uma parabólica e uma TV, adquiridas com recursos do PDDE, além de alguns computadores, que serão utilizados para aulas de informática, aguardando a reforma de uma sala que seria dividida ao meio para essa atividade. Segundo uma professora que trabalha na escola, a reforma seria feita pelo Exército e não pelo Poder Público municipal.

Do ponto de vista material e físico, das três escolas que compõem o Núcleo abordado nesta pesquisa, apesar de pequena, esta me pareceu mais bem equipada para o atendimento educacional. A sua manutenção é feita pelo Exército, e talvez isso justifique o bom estado de conservação de sua estrutura, muito diferente, por exemplo, da próxima escola a ser descrita.

9.4 ESCOLA MUNICIPAL MARECHAL RONDON: EXTENSÃO II

Este item tem por objetivo apresentar as principais características e descrição da estrutura física e material da escola Municipal Marechal Rondon II, anexa ao Núcleo Sapiquá, no contexto do assentamento Corixinha.

9.4.1 Localização e descrição física e material

O assentamento Corixinha, segundo um de seus primeiros moradores, tem sua origem no acampamento ali instituído no ano de 1998, com poucas famílias provenientes de diferentes lugares e de alguns movimentos sociais, como o MST. Algumas permanecem ali até hoje, como o entrevistado. Segundo ele, em 2002, os lotes dos assentados foram divididos, denominando-se o local como Agrovila; atualmente, é a área central, social, do assentamento.

Era a antiga sede da fazenda, que atualmente serve de local para atendimento médico e odontológico dos assentados. Há duas Igrejas, dois pequenos mercados, um bar, um posto do INDEA, com instalações recém construídas, adequadas para fiscalização sanitária e de vigilância da fronteira, uma escola com um galpão e uma associação das moradoras do assentamento, denominada “Amigas da Fronteira”, para o beneficiamento da produção extrativista do pequi e outras espécies do serrado, com o apoio da FASE, que oferece suporte com a formação.

Parte da renda dessas mulheres baseia-se na produção e venda de produtos, como pães, biscoitos, licores, dentre outros, a eles adicionados extratos de produtos do serrado. A comercialização e/ou exposição desses produtos ocorre em pequenas feiras dos trabalhadores rurais, como as de Economia Solidária, em Cáceres, e na alimentação escolar para as escolas pesquisadas.

Nos sítios, os moradores criam animais, como gado bovino, suínos, caprinos e aves para a própria subsistência. Há pequenas hortas, mas não grandes lavouras, uma vez que a terra é muito seca e tem cascalho, batido pelo gado, impossibilitando a germinação de sementes. A maior dificuldade para a população é o acesso à água; alguns têm poço, outros não – estes utilizam o poço que abastece a escola para a captação e distribuição da água, como já anunciado.

O prédio da Escola Municipal Marechal Rondon, extensão II, foi construído para o alojamento de trabalhadores da empresa terceirizada Gás Ocidente CONDUTO⁸² e doado ao Município após o encerramento das atividades. Ali a escola foi instalada e passou a funcionar somente a partir de 2004. As instalações subterrâneas para o envio do gás percorrem a

⁸² A empresa estrangeira ENRON repassou o serviço para outra empresa, que repassou para a Gás Ocidente CONDUTO, segundo informações de um engenheiro da Empresa CT Main, outra terceirizada da ENRON, responsável pela operação e manutenção do gasoduto, duas vezes ao ano.

extensão de alguns assentamentos, fazendas e sítios da região, sendo bastante sinalizados e conservados para evitar acidentes.

A escola é de pequeno porte, com duas salas opostas, na modalidade multisseriadas, sendo que a primeira sala é utilizada para o Ensino Fundamental, atendendo seis alunos provenientes da Bolívia (quatro meninos e duas meninas). Possui pouca claridade, devido à existência de apenas uma lâmpada funcionando. No espaço, há também uma estante, que serve para guardar livros, e um bebedouro. A segunda sala é destinada à Educação Infantil; basicamente, tem as mesmas características da primeira, porém com um ventilador afixado ao teto. Ambas as salas têm uma janela cada uma. Na segunda classe, há em média 20 alunos, entre eles, bolivianos, meninos e meninas. Quando conversava com a professora dessa sala, percebi relatos que me causaram estranheza: segundo ela, os bolivianos não deveriam estar estudando ali, pois aquela escola era para brasileiros, e o Estado brasileiro deveria investir em seus alunos, e não naqueles. A fala dessa professora traduz a opinião do poder público municipal acerca do atendimento a essas crianças em escolas da fronteira. A diretora relata que:

Hoje eles lutam para estudar no Brasil. Os prefeitos e vereadores ficam bravos com eles para não estudar aqui. Aí eles vêm conversar comigo para saber o que fazer. Eu converso com eles. Foi então que procurei um advogado para saber se alunos bolivianos podiam estudar aqui. Ele me disse que não tinha problema, que o pai e mãe tinham o direito de procurar a escola que quisessem para seus filhos... que a lei brasileira é essa, e a deles, ele não tinha conhecimento.
--

Constatei que as famílias que vivem na faixa que demarca o encontro entre os dois países possuem dupla nacionalidade. Por esse motivo, têm direito a usufruir das escolas do Brasil e as preferem, como constatei também em entrevista com a Secretária de Educação de San Matias/Bolívia, mesmo sob as condições descritas.

Nos fundos da escola, em espaço separado do prédio, encontram-se dois banheiros, um masculino e outro feminino, ambos sem forro, com os vasos apresentando sinais de sujeira acumulada e certo desgaste pelo uso, com uma caixa d'água no teto. Ao lado da escola, fica um galpão com uma cozinha, onde são preparadas e armazenadas as refeições das crianças. A cozinha conta com um *freezer*, um fogão industrial, um forno que não funciona, uma prateleira para guardar os alimentos e uma mesa, apresentando higiene e cuidado. Nos fundos da escola, tem um campinho de futebol, que serve de área de lazer para os alunos e moradores dos assentamentos.

A escola à qual me referi é considerada uma extensão de outra escola de grande porte, distante dali cerca de 30 km, como já o disse, localizada no assentamento Sapiquá.

9.4.2 Estrutura político-administrativa das escolas

A tentativa de captar a dinâmica de funcionamento da estrutura político-administrativa do Núcleo Sapiquá contou com entrevistas aplicadas à diretora, coordenadores pedagógicos, membros do Conselho Deliberativo, uma técnica administrativa, responsável pelos serviços da secretaria, professores que atuam em salas anexas e técnicos da SME, assim como consulta a documentos, como a lei de gestão democrática e decretos para eleições de diretores, dentre outras fontes. Fez-se necessário recorrer ao Decreto Nº 323, de 21 de agosto de 2002, que estabelece normas e critérios para a Nucleação das Escolas da Zona Rural, da rede pública de ensino do Município de Cáceres-MT, pois nela está expressa a forma como essas escolas devem organizar-se para funcionar.

A organização político-administrativa do Sistema Municipal de Ensino de Cáceres e de sua rede de escolas rege-se pelo princípio da gestão democrática, conforme Lei Nº 1.807, de 21/11/2002, posteriormente adotada por meio de Emenda à Lei Orgânica Municipal Nº 14, de 13 de novembro de 2006, Art. 170, XII, no qual se lê: “garantia da gestão democrática, inclusive eleição de diretores e coordenadores nas escolas e/ou núcleos de acordo com a lei complementar”. A essas iniciativas, incluem-se o Decreto Nº 327, de 21/08/2002, que estabelece critérios para eleição e provimento dos cargos de diretores. Anteriormente, na Lei Orgânica original, constava apenas eleição de diretores para escolas e/ou Núcleos, em plena consonância com uma tendência nacional do final dos anos 1980, que associava eleição de diretores à gestão democrática da educação. Considero essa iniciativa bastante avançada, que forçosamente o Município foi obrigado a adotar, uma vez que, mesmo com o Estatuto do Magistério de 1998 determinando a eleição para o provimento do cargo de diretor, a nomeação continuava como uma prática recorrente cujas justificativas já assinaliei.

Não é de se admirar que um dos mecanismos da gestão democrática fosse timidamente implantado no Município com a eleição de diretores. Quando se fala de gestão democrática, nela está implícita a ideia de autonomia da escola, de participação da sociedade

na tomada de decisões e controle do poder do Estado, mecanismos traduzidos em eleição direta de diretores, Conselhos Escolares e repasse de recursos financeiros para as escolas.

Levando-se em conta o art. 10 da Resolução CNE/ N° 1, de 03/04/2002, que trata das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo, o princípio da gestão democrática ali expressa a define como a “constituição de mecanismos que possibilitem estabelecer relações entre a escola, a comunidade local, os movimentos sociais, os órgãos normativos do sistema de ensino e os demais setores da sociedade”. Este texto tem por objetivo tratar de questões políticas e administrativas das escolas que integram o Núcleo Sapiquá, cuja gestão é aí centralizada. É na escola sede do Núcleo que se encontram instalados, oficialmente e na prática: a direção, a coordenação pedagógica, a secretaria, que tem como função registrar os documentos referentes à vida escolar de alunos e de professores, o Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar (CDCE), o Conselho Fiscal, as reuniões pedagógicas, a formação continuada de professores, os cursos de capacitação – que às vezes ocorrem também em Cáceres; enfim, é ali que se concentra praticamente toda a atividade política e administrativa dessas escolas.

Constatai também nesta pesquisa que a centralização é mais administrativa que política. Muitas decisões são tomadas fora do âmbito estritamente escolar, nos termos de Mendonça (2000), Contreras (2003), Dale (1995) e Lumertz (2009), como aquelas provenientes do IAS, assim como as normas gerais do sistema, materializadas com a intervenção da mantenedora, no caso, a SME, ou aquelas consideradas legítimas, no meu entender, quando o assunto afeta diretamente o interesse das famílias ali presentes; por exemplo, com a retirada da escola de determinado local, há problemas envolvendo o transporte escolar, dentre outros. A comunidade reúne-se em Assembleia Geral, convoca o Poder Público Municipal, discute os problemas que a afeta e não aceita o que lhe é imposto. A luta não se encerra com a conquista da terra; a permanência nela exige inúmeras outras, dentre elas, políticas educacionais voltadas para a população do campo, agregadas à reforma agrária, como aquelas empreendidas pelos movimentos sociais do campo a partir da década de 1990 (COSTA, 2005).

Como apresentei anteriormente, esse Núcleo foi criado somente no ano de 2005. Entre 2000 e 2004, as três escolas pertenceram a outros dois Núcleos, com a gestão centralizada cada época em um lugar. Entretanto, a diretora desse Núcleo é a mesma desde 2001, época em que foi convidada pelo ex-Secretário de Educação do Município e nomeada por ato do Prefeito Municipal a assumir a direção no Núcleo de Clarinópolis, onde permaneceu até 2004, sendo também nomeada diretora do Núcleo Sapiquá a partir de 2005.

Ela acompanhou todo o processo de implementação dos Programas de gestão do IAS nas escolas pesquisadas, pois se soma o tempo na direção de Núcleo, desde 2000 era professora na Escola Municipal Marechal Rondon I, localizada no assentamento onde tem residência fixa. O tempo da professora no cargo é, no mínimo, curioso, porém justificado pelos gestores da SME por se tratar de escolas do campo. Trata-se de uma professora interina na rede pública municipal há mais de 21 anos, formada há 15 anos na área da Pedagogia, tem residência fixa ao lado da escola e possui sítio no assentamento. Sua ascensão e permanência no cargo passaram só recentemente (2009) por processo eleitoral, mesmo a escola contando em seu quadro com outros professores na mesma situação e ainda outros efetivos desde 2009.

A situação de nomeação contraria o princípio da gestão democrática para o provimento do cargo de diretor, como atesta a legislação atualmente em vigor, inclusive a do Município. Nesse caso, acredito que a permanência da mesma pessoa por tanto tempo no cargo, além de cercear o direito de escolha pela comunidade e o direito de os professores também exporem seu nome à apreciação dos demais, pode criar uma cultura de indistinção entre o público e o privado. Conforme o princípio da democracia representativa em vigor no país, a recondução imediata a alguns cargos, como o de diretor, prefeito, governador, etc., só poderá acontecer uma única vez. Observei, na fala da diretora, talvez por força do hábito, como ela se refere àquelas escolas públicas:

Desde o início, eu ficava três dias em Clarinópolis e dois aqui, porque teve esse problema com a professora Emília, que queria ficar com as três escolas: as três Marechal Rondon. Como eu morava em Sapiquá, eu não poderia abrir mão dessas escolas, porque até mesmo na época eu tinha vindo para cá.

A partir de conversa com a diretora, professores e moradores dos assentamentos, percebi que a situação de interinidade à qual a diretora está submetida pode ser um dos fatores que acabam contribuindo para sua permanência no cargo. Por um lado, ela cumpre com seu papel, acompanhando as atividades nas três escolas e a interação entre estas e a SME com recurso próprio, além de mobilizar a comunidade para a arrecadação de fundos, com promoções, festas e atividades recreativas na escola, necessários ao seu funcionamento. Porém, também pude constatar, por meio de consulta ao quadro de professores e técnicos da escola, muitos nomes de parentes da diretora empregados naquele local, em períodos diferentes, e esta é uma reclamação, por parte de alguns moradores, que também constatei na pesquisa.

Penso que essas condições contribuem para a sua permanência no cargo por tanto tempo, pois a “liderança” por ela exercida parece suprir o lugar deixado pela inércia e/ou leniência do Poder Público e pela proposta de gestão do IAS implementada no Município. É muito recente o interesse dos profissionais qualificados em nível de graduação em fixar trabalho em escolas do campo, mesmo que interinamente, conforme venho observando desde minha atuação na rede municipal, com a pesquisa do mestrado e a atual pesquisa. A maioria é originária da cidade, permanece durante toda a semana no trabalho, retornando ao final para suas casas em Cáceres. Até recentemente, havia muita rotatividade de profissionais em escolas dessa natureza na rede pública municipal, mas essa situação parece ter mudado a partir do ano de 2009, conforme constatei nesta pesquisa.

Em entrevista com a diretora, fui informada que o atendimento à segunda etapa do Ensino Fundamental na escola do Núcleo Sapiquá foi uma reivindicação dos assentados, por ela encampada, porque não concordavam com o tratamento dado às crianças de assentamentos na escola do destacamento militar de Corixa. Assim expressou a diretora:

[...] Os alunos pegavam transporte, mas havia preconceito com os alunos sem terra e filhos de militar, ficava um clima muito ruim entre eles, e tudo que acontecia de errado eram os filhos dos sem terra, era um absurdo a forma como os alunos eram tratados. Foi então que fui à Secretaria de Educação e conversei com o Celso Fanaia (ex-Secretário). Eu gostaria que os alunos viessem para o assentamento, que ele iria conseguir professores para dar aula para eles de 5ª a 8ª série.

A diretora ainda relata que os filhos de militares, provenientes tanto do Mato Grosso quanto de outros Estados, entravam em conflito com as crianças de assentamentos e com filhos de bolivianos que frequentam aquela escola. Não considerava justa essa forma de tratamento, conforme expressa:

Quem pagava os professores e fornecia merenda era a Prefeitura, mas era o quartel que administrava. Eles queriam que, qualquer problema que tivesse, o quartel resolvesse; isso não era parceria, já que era uma escola municipal. Nós queríamos uma parceria, mas não desse jeito; o aluno pegava um pacote de bolacha, e os outros tinham que ficar esperando. Foi então que cortei o elo com o quartel e falei que não podia ser assim. Perguntei para eles se conheciam o Estatuto da Criança e do Adolescente, e eles disseram que não; a escola tinha, e passei para eles lerem. Foi aí que falei que não podia ser direta, assim, a intervenção do quartel. (grifo meu).

No meu entender, trata-se de questões que vêm ocupando a agenda dos movimentos sociais do campo e, por indução destes, ocupam também a pauta de agendas políticas de

governos a partir do final dos anos 1990. Trata-se de implementar propostas pedagógicas nas escolas do campo, respeitando as diferenças e o direito à igualdade e contemplando a diversidade do campo em todos os seus aspectos: sociais, culturais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia (CNE/CEB N° 1, 2002).

Conforme estudos de Darcy Ribeiro (2008), a matriz formadora do povo brasileiro é muito diversa. Este *povo novo*, como denomina o povo brasileiro, surge da “confluência, do entrechoque e do caldeamento do invasor português com índios silvícolas e campineiros e com negros africanos, uns e outros aliciados como escravo” (RIBEIRO, 2008, p.19). Como se vê na matriz cultural desse povo, o ponto em comum é a diversidade, tanto cultural quanto econômica. Durante longos anos esta matriz foi considerada inferior, entre elas destaca-se a questão do poder político e econômico, da dominação com o uso da força.

A força sempre esteve presente quando o poder constituído, diga-se, o político e o econômico, quis imprimir suas vontades e interesses, submetendo os economicamente fragilizados. Por mais que alguns, individualmente, como a intervenção da diretora, tentem resolver o problema, ele permanece, pois questões relacionadas com a luta de classes estão potencialmente latentes e podem aflorar a qualquer momento. Isso faz lembrar o alerta de Wood (2003) sobre o novo pluralismo e as políticas de identidade, afloradas nos movimentos de identidade do final de século XX e início deste. Segundo a autora,

[...] o novo pluralismo aspira a uma comunidade democrática que reconhece todo tipo de diferença, de gênero, cultura, sexualidade, que incentive e celebre essas diferenças, mas sem permitir que elas se tornem relações de dominação e de opressão. A comunidade democrática ideal une seres humanos diferentes, todos livres e iguais, sem suprimir suas diferenças sem negar suas necessidades especiais. Mas a política de “identidade” revela suas limitações, tanto teóricas quanto políticas, no momento em que tentamos situar as diferenças de *classe* na sua visão democrática (WOOD, 2003, p.221).

A autora ainda questiona se é possível imaginar as diferenças de classe sem exploração e dominação e afirma que a “diferença” que define uma classe como “identidade” é, por definição, uma relação de desigualdade e poder, de uma forma que não é necessariamente a das “diferenças” sexual e cultural (WOOD, 2003).

Para Wood, “embora a exploração de classe seja um componente do capitalismo, de uma forma que não se aplica às diferenças sexual e racial, o capitalismo submete todas as relações sociais às suas necessidades”. Isso porque “ele tem condições de cooptar e reforçar desigualdades e opressões que não criou e adaptá-las aos interesses da exploração de classe”(Ibidem).

Ciente dos limites da política de identidade apontados pela autora e sem negar a importância de se tratar desigualmente os desiguais, não mascarando as diferenças que os une, torna-se evidente a necessidade de um projeto educativo emancipatório para a região, que, segundo Santos,

[...] é um projeto de aprendizagem de conhecimentos conflitantes com o objetivo de, através dele, produzir imagens radicais e desestabilizadoras dos conflitos sociais em que se traduziram no passado, imagens capazes de potencializar a indignação e a rebeldia. Educação, pois, para o inconformismo, para um tipo de subjetividade que submete a uma hermenêutica de suspeita a repetição do presente, que recusa a trivialização do sofrimento e da opressão e veja neles o resultado de indesculpáveis opções (SANTOS, 1997, p.18).

É um projeto que não vê o presente como mera repetição de si mesmo, como uma vitória consumada da burguesia, como afirma o mesmo autor, daí a teoria do fim da história. O objetivo principal do projeto educativo emancipatório do qual trata Boaventura Santos “consiste em recuperar a capacidade de espanto e indignação e orientá-la para a formação de subjetividades inconformistas e rebeldes” (Ibidem). É, portanto, um projeto radicalmente diferente daquele proposto pelo IAS, baseado na racionalidade técnica, no cumprimento de metas, cujos resultados contemplam o seu *marketing* junto a empresários, meios de comunicação e governos, mas não a diversidade instituída, por exemplo, na faixa oficial de fronteira, marcada dos dois lados pela histórica relação de opressão do capital sobre o trabalho na região latino-americana (dos indígenas e, atualmente, de seus descendentes) e pela resignação, naquele local, pela reinvenção de novas formas de vida.

Acredito que a intervenção da diretora, apontada acima, deve-se ao fato de também ser moradora de assentamento e conhecer a realidade onde os alunos estão inseridos. Assim, percebe-se que o papel do diretor na região envolve questões políticas que extrapolam as decisões tomadas no âmbito da administração interna das unidades escolares ou mesmo fora dele. Nesse caso, a intervenção da diretora pode estar relacionada ao fato de haver trabalhado na escola do destacamento no ano de 2000 com alunos de 5^a a 8^a séries e conhecer um pouco a realidade daquela escola e da fronteira.

Conforme a diretora relatou na entrevista, a administração do Núcleo exige do diretor e coordenador visitas periódicas às escolas anexas, uma vez que estas só contam com a presença do professor, do auxiliar de serviços gerais, que também faz serviços de nutrição, e dos alunos, sem um profissional que guarde a segurança do local, exceto aquela dentro do destacamento militar. Conforme Decreto Nº 323, de 21/08/2002, que trata da Nucleação, Art. 6º, II, cada Unidade Física que compõe o Núcleo deverá ser visitada: a) pelo Diretor, no

mínimo dois dias letivos por mês; b) pelo Coordenador, no mínimo quatro dias letivos por mês. Constatei nas entrevistas as dificuldades que os profissionais encontram para cumprir essa determinação legal. A Prefeitura Municipal não oferece as condições materiais mínimas para os deslocamentos do diretor e coordenador para visitas periódicas às escolas anexas, tampouco a estrutura material para o desenvolvimento dos Programas do IAS, inviabilizando, portanto, a dinâmica da gestão proposta para os Núcleos.

Segundo a coordenadora que atua no Núcleo desde 2009, “eles (IAS e Prefeitura) só querem os resultados, não auxiliam para sanar as dificuldades detectadas na escola”. Diretora e coordenadores fazem visitas esporádicas, usando meio de transporte pessoal e combustível pago com o próprio salário, ou seja, como afirma a diretoria: “é tudo por minha conta”:

[...] se você gosta ou se você não gosta, não tem como, é difícil. É, mas tem que enfiar a mão no bolso, se não tem que gastar para você visitar para fazer um bom trabalho, para um bom acompanhamento. Então, seu trabalho não tem resultado. Então, procurar correr e ir atrás. Eu vou para Cáceres, vou visitar as escolas de moto, se não... Por ser escola da zona rural, teria que ter pelo menos um incentivo, sempre falavam que poderia acontecer, mas sempre falam que não tem como ajudar também.

Com a implantação da parceria com o IAS, a situação complicou ainda mais, pois esta estipulou prazos para a entrega de relatórios de todas as atividades desenvolvidas na escola. Isso demandava dos gestores um “se virar como pode” para cumprir os prazos, além da responsabilização pelo cumprimento de metas, pelos resultados da escola, assim como a obtenção dos meios materiais para atender às exigências do Programa. Os coordenadores teriam que acompanhar as aulas dos professores em sala com mais frequência, e essa era outra questão que envolvia disponibilidade de tempo e financiamento. A diretora considera que a implantação da parceria alterou seu trabalho porque,

[...] além do papel que você teria que entregar na Secretaria, você teria que entregar muito mais. Então seria nesse... E, nessa época, eles não deram para a gente a Xerox, a gente tinha que pagar, você entrega uma cópia na Prefeitura e fica com uma, então, você teve muita despesa. No começo, a gente não tinha, assim, de onde tirar, então, você acabava tirando do bolso, então, prejudicava a gente.

Conforme li em alguns materiais instrucionais do IAS, sua proposta era que cada escola fosse equipada com computador e internet para enviar dados diretamente ao Instituto, sem mesmo passar pela SME. A ideia desse controle direto sobre as escolas, eliminando a

SME do processo, não se efetivou na prática por falta desses recursos nas escolas. Como imaginar uma escola com a estrutura física e material acima descrita, dispondo de tecnologia suficiente para atender a essas exigências se a escola nem sequer conta com telefone público?

Duas coordenadoras pedagógicas, sendo uma delas professora formada em Pedagogia há um ano e meio, com atuação no cargo no início de 2010, e a outra, com experiência de 20 anos na rede pública municipal, portanto, já conhecendo a proposta de trabalho do IAS, atuando na coordenação desde início do ano de 2009, confirmam a falta de recursos públicos da escola e os mecanismos por ela usados para arrecadar fundos para a aquisição de equipamentos, como TV, DVD, máquina fotocopadora, geladeira, *freezer*, impressoras, etc. Além destes, somam-se os gastos pessoais da diretora com o Programa, conforme afirmam:

Às vezes, o diretor tira do próprio bolso, e esse não tem retorno [...] da gente não sai, não precisa nem chorar...

Questionada sobre se o Programa alterou sua rotina de trabalho, a coordenadora (2009) afirma o seguinte:

Altera, altera porque vai chegando tal dia, você fica pensando no documento que você tem que mandar para lá, você tem que parar tudo, sabe, aí, você deixa até de dar uma assistência melhor para o aluno, reforço para mexer com a papelada, altera todo mês, é mensal...

Com relação às orientações da SME para trabalhar com os Programas do IAS, a mesma coordenadora afirma: “e é um trem que pouca coisa que eles orientam”.

Apesar das reclamações e da alteração na rotina de trabalho de todos na escola, a diretora entrevistada considera o convênio com o IAS muito importante porque, através da Prefeitura, eles vinham e faziam reuniões, davam palestras, formação continuada, realizavam encontros pedagógicos e se reuniam com muita frequência nos primeiros quatro anos. Ela considera que era trabalhoso, porque

Você tinha que preencher a ficha toda; é mais sacrificado porque você tem que mostrar resultados: é, tem que dar resultados, não é? Então, é por isso que muitas pessoas falam “eu não gosto disso, isso não existe, devia acabar”. Por exemplo, se você tem nesse mês... No primeiro semestre, tem quatro crianças com dificuldade, no próximo semestre, você não pode colocar cinco, você tem que diminuir,

procurar sempre diminuir. Então, a idéia é essa daí.

Trabalhosa não só para diretor e professor, essa rotina mexeu com o trabalho do coordenador, que teria que comparecer com mais frequência nas escolas-extensão para acompanhar o trabalho dos professores. Isso causava muito constrangimento para os dois profissionais e resistências do professor, conforme afirmou a diretora:

Na época, às vezes intimidava os professores, porque, por exemplo, o coordenador tem que entrar na sala e assistir à aula, e os professores ficavam intimidados. Você ia para observar a forma que ele dá aula, só que, na verdade, não era só isso, teria que estar observando até para ajudar o professor... Porque às vezes ele tem dificuldade, e o coordenador poderia ajudar. No começo, teve alguns que questionaram muito isso... “Por que estão olhando isso?”, questionavam os professores.

A resistência pode ocorrer de diferentes formas, como afirma Dale (1995), pelo professor e pelo aluno, à incorporação institucional de determinado tipo de moldura burocrática legal das escolas que assegura tanto a presença da criança quanto o trabalho do professor, adequando-se, mas não se conformando a elas.

Tal como na escola urbana, na do campo, houve também muita mudança no trabalho de toda a equipe escolar. A diferença substancial é a de que a escola do campo tem uma dinâmica de funcionamento política e administrativa muito diferente, além da diversidade do contexto no qual elas estão inseridas, descrito acima. Pude também perceber que, em se tratando de escola do campo e das dificuldades que envolvem a vida naquele local, os pais e comunidade externa atendem muito aos chamados da escola à participação e o fazem de forma significativa, seja no Conselho Escolar e em assembleias gerais, deliberando sobre assuntos de interesse geral, ou mesmo no trabalho voluntário, suprimindo a ausência do Poder Público, como afirmou a diretora.

9.4.3 Conselho Escolar

A criação do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar (CDCE) na Escola Municipal Marechal Rondon, Núcleo Sapiquá, ocorreu com base na Lei Nº 1.807/2002, da Secretaria Municipal da Educação (SME), portanto, é anterior à transformação da escola em sede de Núcleo. Anteriormente, a escola pertencia a outros dois Núcleos, conforme já expresso, e não tinha conselho próprio. Assim como em todas as escolas da rede pública

municipal, o Núcleo pesquisado possui dois conselhos, sendo um Conselho Deliberativo (CD) e um Conselho Fiscal (CF), cujos membros para a primeira gestão (06/2002 a 08/2003) foram escolhidos no momento de sua criação.

Os Conselhos são compostos por representantes titulares e suplentes dos segmentos de professores, funcionários, pais e alunos e escolhidos em assembleia geral, por meio de eleição, para um mandato de dois anos. Uma das funções do CD é deliberar sobre o uso dos recursos que a escola recebe, como, por exemplo: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa de Autonomia Financeira (PAF), implantado pelo Município a partir do ano de 2002. A diretora e a presidente do Conselho são responsáveis pelo visto de saída de recursos.

O CD é formado por: diretor, que é membro nato, presidente, tesoureiro e secretário. O Conselho Fiscal é formado por três membros. Não tem presidente. O CF fiscaliza as ações do Conselho Deliberativo, com plenos poderes para avaliar e investigar; caso perceba algum desacordo, poderá intervir. Os membros desse Conselho têm mandato de um ano e são escolhidos em assembleia geral da comunidade escolar. Os dois Conselhos são compostos por representantes eleitos de cada segmento da comunidade escolar das três escolas que integram o Núcleo.

A participação de todos os segmentos nas reuniões do Conselho é um desafio, especialmente de representantes de pais, por se tratar de famílias que moram longe do Núcleo, como já relatei, demandando o uso de meio de transporte pessoal e disponibilidade de tempo para comprometer-se com as questões envolvidas no cotidiano escolar. Um representante de pais no CD, nos períodos 2003 a 2005 e 2007 a 2009, em entrevista, relatou essas dificuldades, apesar de considerar importante a participação desse segmento na vida da escola, segundo ele, especialmente por se tratar de deliberação sobre recursos da educação.

Questionado sobre as funções do Conselho, esse pai afirma que estão relacionadas com festas, problemas, enfim, em ajudar a escola. Considera que as discussões mais frequentes se referem a transporte escolar e afirma não ter nenhum conhecimento sobre a parceria entre o Município e o IAS. Os quatro conselheiros entrevistados, dos segmentos de pais, professores e técnicos (não foi possível entrevistar o representante de alunos), são unânimes em afirmar que não houve nenhuma discussão no Conselho sobre a implementação da parceria. Conforme relatei no Capítulo VI, a implantação da parceria foi uma decisão pessoal do Prefeito Municipal, sem nenhuma consulta prévia à comunidade escolar, incluindo-se aí o CD.

As questões relacionadas com a democratização da educação e de sua gestão pactuadas pelos educadores no período correspondente à década de 1980 foram redefinidas na prática, conforme apontam Peroni e Adrião (2005) e já apontado na discussão sobre o CD da escola urbana.

Exemplo como o apontado pelas autoras pode ser constatado em uma breve olhada no livro ata que registra as reuniões do Conselho Deliberativo da escola. As atas consultadas referentes ao período de 2002 a 2010 mostram que no CD se discutem questões envolvendo várias temáticas corriqueiras, sem muito aprofundamento, mesmo que de natureza pedagógica, política, administrativa e financeira. Sobressaem-se as assembleias gerais para a escolha de candidatos a membro do Conselho, ou seja, nessas assembleias, discutiram-se questões endógenas, relacionadas à organização e funcionamento do próprio órgão.

Em segundo lugar, aparece com frequência a entrega de notas e depois uma reunião, na qual a diretora comunica a transferência dos alunos da extensão II (Corixinha) para a Extensão I, com o objetivo de acabar com a sala multisseriada, em junho de 2010. Tal objetivo não se concretizou porque os moradores do assentamento Corixinha, com e sem filhos estudando na escola, não acataram a decisão em reunião com representantes do Poder Público municipal, os quais voltaram atrás e não subtraíram a escola daquele local.

Constata-se que, das questões envolvidas com a participação na escola, no Núcleo Sapiquá e salas anexas, é importante reconhecer que as formas de implementação desse importante fundamento da gestão democrática não se limitam ao âmbito dos Conselhos Escolares, que em muitos aspectos engessaram a participação, nos termos de Pateman (1992), Bordenave (1983), e Werle (2003), dentre outros. Pelo contrário, o Conselho, na forma como está instituído a partir do ano de 1995, como uma unidade executora, criada por escolas públicas ou por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, que oferecessem Ensino Fundamental, foi de fato uma exigência do Governo federal, por meio da Resolução 12 de 10 de maio de 1995, para a implementação da autonomia financeira das unidades escolares.

Portanto, a instituição desses Conselhos está relacionada à transferência de recursos financeiros descentralizados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as unidades escolares, a partir da reforma do Estado no Brasil, com a execução e prestação de contas cabendo à Unidade Executora. Essas entidades, na concepção de Peroni e Adrião (2005), “deveriam ser entendidas como ‘de direito privado, sem fins lucrativos, representativas da comunidade escolar (caixa escolar, Conselho escolar, associação de pais e

mestres, etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos pelo FNDE [...]” (PERONI & ADRIÃO, 2005, p.137).

Muito tem se dito sobre a reestruturação do Estado e as consequências daí decorrentes para a garantia de direitos sociais, entre eles, a educação. Frente à penúria em que vivem as escolas,

[...] os totais efetivamente recebidos não chegam a ser insignificantes, mas são quase simbólicos, o que faz indagar a respeito do real impacto desses recursos sobre as despesas escolares e questionar os benefícios obtidos pela escola, tendo em vista os esforços para atender às exigências operacionais para o recebimento dos recursos do programa (PERONI & ADRIÃO, 2005, p.149).

A criação de Conselhos Escolares, como o instituído na rede de escolas públicas municipais, a partir do ano de 1998, corresponde de fato uma exigência de órgãos superiores na hierarquia do sistema educacional, e não em atenção à luta da comunidade escolar, tampouco a um mecanismo de gestão democrática. A criação dos conselhos escolares nas escolas pesquisadas corresponde à alteração na Resolução Nº 12, que determina que os recursos financeiros devam ser repassados direto para as Unidades escolares, de acordo com o número de alunos ali matriculados. Frente ao exposto, parece correto afirmar que a descentralização de recursos para as unidades escolares, sob a justificativa de maior autonomia às escolas, represente uma liberação do Poder Público de responder pelos problemas maiores que afetam direta ou indiretamente o desempenho escolar, aí incluída a ideia da escola como uma instituição pública, de responsabilidade do Estado, conforme ficou explicitado na dinâmica de construção da estrutura física e material da escola, assim como na sua gestão.

9.4.4 A autonomia da escola e da equipe administrativa e pedagógica

Por tratar-se de implementação do mesmo Programa em todas as escolas da rede pública municipal, as medidas adotadas, os encaminhamentos de materiais, o cumprimento de metas, o foco em resultados, a racionalidade técnica, a formação do professor e equipe diretiva, exigências e cerceamento da autonomia, no Núcleo e nas escolas que o integram, foram praticamente os mesmos detectados na escola da periferia urbana. Portanto, não cabe

aqui repetir o que o IAS entende e materializa como autonomia, mas apresentar como se materializou na escola, no trabalho da equipe diretiva e do professor.

Cabe lembrar que, conforme apresentado no Capítulo VI, expresso no termo de convênio, uma das metas dessa parceria era “viabilização da **autonomia** das escolas através do fornecimento de recursos necessários e suficientes” (item 1.2, III).

Como em todas as escolas da rede, o Núcleo e escolas anexas onde ocorreu a pesquisa implementaram primeiro o Programa de Alfabetização e, em 2002, o de Aceleração da Aprendizagem. Mesmo com a existência de alunos em situação de defasagem idade-série e não-alfabetizados, a implementação desses Programas nesse Núcleo ocorreu apenas no início da parceria, somente no ano de 2002, por falta de estrutura física e material, conforme afirmou a diretora:

É, não teve mais, aluno tinha... Não tinha sala de aula, porque as salas de aula de hoje foram feitas em 2009, em parceria com a Floresteca.
--

Mesmo assim, a escola cumpria com todos os “rituais” da gestão escolar instituída na rede com a parceria com o IAS. Os Programas Se liga e Acelera tinham um material específico, com tudo pronto, em forma de projeto, com livros que determinavam as atividades para cada x dias, conforme informação da ex-gerente do Escola Campeã e de manuseio dos materiais pedagógicos dos Projetos desenvolvidos por esses Programas.

Penso que esse seja um dos motivos pelos quais a diretora argumenta que, no início da parceria Escola Campeã, a SME estava mais presente na escola, com visitas constantes, além de oferecer cursos aos professores. A superintendente, cargo criado por exigência do IAS para acompanhar o Programa em determinado número de escolas, era responsável por fazer o elo entre esta e a SME. A hierarquia ficou maior e mais presente; desde as tomadas de decisões até a verificação do cumprimento das metas, tudo era feito em escalas. Segundo uma entrevistada, com o acompanhamento feito às escolas pela superintendente, todo mês havia reunião entre o superintendente e os diretores das escolas, e a cada dois meses a coordenadora do IAS vinha trabalhar com eles, posteriormente repassando às escolas. A diretora argumenta que, a partir de 2005, com a implementação do Programa Gestão Nota 10, a presença tanto do IAS quanto da SME foi bem menor, “eles só cobravam e você tinha que fazer e pronto”.

Com relação ao PAT: Plano Anual de Trabalho da Secretaria de Educação, as cobranças vinham sobre esse planejamento, meta por meta, o mesmo ocorrendo em relação às escolas; os diretores também tinham que ter o planejamento anual e cumprir as metas, e

também em relação aos professores. O acompanhamento era rigoroso, e o diretor era obrigado a obter os dados.

Assim como na escola urbana, constatei que no Núcleo uma das mudanças mais visíveis e polêmicas desde o início da parceria foi o fato de ter que **registrar** muitos dados; em especial, os entrevistados referem-se à questão das faltas dos alunos e seus motivos. O IAS exigia dos professores visitas às famílias de alunos faltosos para retornarem à escola, mas constatei que, nas escolas do campo, o cumprimento dessa meta é inviável, dadas as condições materiais oferecidas pela Prefeitura. Outras mudanças foram as **rotinas** e os **fluxos**; a primeira, uma ação da gestão para controle e disciplinamento das atividades cotidianas a serem realizadas na escola (presente, primeiro, no “tijolão” que cada gestor recebeu e nos Manuais Gestão Nota 10); a outra, uma sequência de conteúdos com prazo já estipulado para que o professor desse conta de desenvolvê-los em sua sala de aula. Desse modo, mesmo elaborando seu próprio plano, o professor tinha que cumprir com o estabelecido pelo Programa, além das atividades do Programa Florescer, também implementado na escola.

Questionada sobre a autonomia da escola e dos profissionais que ali trabalham após a implantação da parceria, uma coordenadora afirma:

Autonomia, até que tem um pouco, mas não é muito, não. Nas reuniões, sempre é tratado um roteiro para nós estarmos seguindo. Todas as escolas têm primeiro um roteiro, aí, como faz para melhorar o ensino aprendizagem, aí, você tem que ter o seu, mas nós temos uma meia autonomia, não é total.

É a autonomia “concedida”: o órgão superior do sistema, mediando a implementação dos Programas do IAS, diz como tem que ser feito e acompanha para ver se não houve desvios na execução. É só observar o que ocorre com os *fluxos* de aula, encaminhados pelo IAS, para que fossem incorporados ao planejamento do professor, já descritos na escola urbana. Quanto à cobrança dos fluxos de aula em avaliações, às rotinas, ao material pronto, encaminhado à escola, às cobranças e à falta de assessoria na resolução de problemas detectados, tudo funcionou da mesma forma que na escola urbana. A secretária da escola afirma: “eles mandavam o material, e a escola é que se vire”.

Pela fala das coordenadoras que atuaram no início de 2010 e a partir de 2009, vê-se claramente o cerceamento da pouca autonomia que resta ao professor e à equipe diretiva da escola, ainda maior que o existente com todo o aparato legal, com os Programas do IAS:

[...] ficou mais burocrático, só preenche, não é? Tinha que preencher tudo, geralção... Qual é a competência do coordenador? O que ele tinha que fazer? Até onde ele pode ir? Porque nós somos limitados, tem o limite nosso, até onde podemos ir, mas antes sempre tem a orientação...

É uma autonomia... Não é integral, ela é bem a sua, mas você tem que se basear no roteiro... e fica bem amarradinha, não pode fazer do jeito que você acha que tem que fazer, só do seu jeito, entendeu?

Essas entrevistadas também afirmaram que deixaram de encaminhar os dados da escola por duas vezes consecutivas, pois já não agüentavam mais fazer esse tipo de trabalho, por isso a escola ficou com nota baixa. Por cobrança da SME, o processo normalizou-se.

Este estudo das escolas da faixa de fronteira possibilitou compreender que os Programas do IAS, transformados em política educacional pelo poder público local, podem ter atendido à sua proposta de atuação política perante governos, de fato responsáveis pela manutenção da educação pública brasileira. O IAS poderia também justificar sua própria existência junto a empresários e governos pela disputa de recursos para sua manutenção, ou até mesmo por entender que está prestando um serviço aos mais pobres e necessitados, mas por mim entendido como um direito social. Aqui cabe lembrar que a educação figura no país como um direito constitucional e que a proposta político-pedagógica das escolas deve ser elaborada com a participação de sujeitos diretamente envolvidos com o cotidiano da escola, portanto, interessados em determinado tipo de educação.

Ao tratar-se de implementação dos Programas no contexto de fronteira, percebe-se que naquele local há uma ausência do poder público no tocante a questões sociais e reforço de sua presença no que se refere à repressão. Então, ao que parece, ali justiça e direito não caminham lado a lado, mesmo porque não podemos atrelar a ação do aparelho repressor ao que compreendemos por justiça. Assim, o que vemos com os Programas do IAS na fronteira assemelha-se àquilo que Vieira comenta sobre justiça, direito e justiça social: “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política, quando consegue traduzir-se nisto” (VIEIRA, 2007, p.59).

No caso estudado, não houve respeito às diferenças, à diversidade étnico-cultural, socioeconômica, ambiental, enfim, a um conjunto de valores que permeiam o contexto da fronteira, assim como as propostas voltadas para a elaboração de políticas públicas sociais dos povos do campo.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio às transformações na organização social capitalista a partir do último quarto do século XX, quais as concepções de gestão que fundamentam os Programas do Instituto Ayrton Senna e como elas se materializam na educação? Basicamente, foi essa questão que orientou a presente pesquisa, e respondê-la não é nada fácil.

Primeiro, por considerar muito complexa a organização do IAS e seu funcionamento junto à educação pública, dadas as relações que o Instituto mantém com instituições do Estado e do grande capital econômico e financeiro, neste momento de crise do capital e de alternativas para superá-la, com profundas alterações no papel do Estado e da sociedade civil, num país que historicamente se ressentiu de políticas educacionais democráticas e de responsabilidade do Estado.

Em segundo lugar, por entender que os Programas do IAS são organizados com base em uma enorme variedade de conceitos, extraídos das Teorias das Organizações empresariais, antigas e recentes, como: Behaviorismo, Burocracia, Abordagem Sistêmica, Gerência da Qualidade Total e Administração na Era Digital, além de outros expressos nos princípios de gestão democrática, o que, à primeira vista, dificulta a identificação do paradigma de gestão que compõe e orienta a proposta de educação desse Instituto. Sua proposta não converge com a única abordagem originalmente pensada para a área da gestão educacional: a gestão democrática. Desta, o IAS extrai alguns conceitos e os utiliza em seus materiais instrucionais, porém esses conceitos são esvaziados de conteúdo progressista. A defesa dessa perspectiva de gestão compôs a bandeira de lutas da sociedade civil organizada pela democratização das instituições do Estado e da sociedade na década de 1980. Porém, na década seguinte, esse princípio também sofre alterações. Os discursos sobre democracia fazem parte de um contexto que envolve também um discurso ideológico muito forte, que alterou enormemente as formas de ver, sentir, pensar e produzir a vida em sociedade, praticamente com poucos canais de resistências, como ocorre atualmente na área da educação.

Por último, não é fácil pelas limitações a que o pesquisador está submetido e que impedem sua visão em relação à totalidade de interações que se operam no contexto do real, no nível concreto, podendo, nessa perspectiva, não abarcá-la com a profundidade necessária. Entretanto, há certo alívio em proceder a esta análise frente à compreensão de que a realidade é dada a conhecer ao sujeito conforme seus valores culturais e segundo parâmetros científicos

apropriados à sustentação da análise. O desafio maior é não perder de vista o movimento dialético das rupturas e continuidades das teorias e práticas dos sujeitos.

Esse conjunto de advertências ajuda a compreender que, mesmo com as lutas de sujeitos sociais pela democratização da sociedade e das instituições do Estado, incluindo-se a educação escolar, o pensamento hegemônico mundial, orientado pelo mercado, vem imprimindo seus princípios e fundamentos em diferentes áreas, inclusive na administração pública. Os Programas do IAS podem ser um exemplo de materialização dos princípios desse pensamento, transpostos da administração empresarial, passadas e atual, para a educação.

Através dos conceitos que emergiram da análise dos Programas do IAS e das Teorias das Organizações, incluindo-se os princípios da gestão democrática, tentarei sintetizar, primeiro, a relação entre as concepções de gestão oriundas dessas teorias e princípios e os Programas do IAS e, posteriormente, como elas se materializaram na educação:

Enfoque behaviorista da organização: conceitos extraídos desta abordagem como liderança, gerência, eficiência, eficácia, conhecimento, cooperação, tomada de decisão e racionalidade, planejamento, objetivos e metas aparecem com muita regularidade nos Programas do IAS, com desdobramentos para atividades concretas na organização dos sistemas de ensino e da rede de escolas públicas parceiras do Instituto. Esta é uma questão bastante polêmica, pois a tomada de decisão do gerente/líder com base no conhecimento, na observação do comportamento dos trabalhadores, foi parcialmente superado por outros modelos, considerado mais eficiente e eficaz no cumprimento de objetivos organizacionais. A organização, tanto empresarial quanto educacional, na abordagem behaviorista, é equiparada. Separada da sociedade, não é influenciada pelo ambiente externo, tampouco o influencia. Com base nessa perspectiva, os Programas apontam que a resolução dos problemas da educação e da escola depende tão somente de técnicas de gestão; é coerente com essa premissa afirmar que, se forem usadas as técnicas adequadas, não haverá dificuldades para se atingirem os objetivos; logo, todo problema é da escola – diretores e professores. Do ponto de vista desta abordagem, todos os problemas da educação e da escola, é responsabilidade do diretor/líder resolvê-los, pois ele é o gestor e a ele compete a eficiência na gestão; os instrumentos dos quais o líder dispõe para atingir objetivos e metas, previamente estabelecidos, estão relacionados com planejamento; este é visto como o instrumento mais adequado para se manter um alto grau de racionalidade. Nos Programas a eficiência e eficácia da escola são emprestadas da lógica empresarial; parte-se do princípio que

[...] a eficácia é sempre mensurável, que ela pode ser relacionada a dispositivos, a métodos e técnicas inteiramente definidas, padronizadas e reprodutivas em larga escala, com a condição, todavia, de uma “formação”, de uma “profissionalização”, de uma “avaliação” e de um controle dos agentes de execução, no caso, os professores (LAVAL, 2003, p.207).

Esta concepção é, portanto, inseparável da burocratização da pedagogia, conforme argumenta o autor.

Aspectos do enfoque estruturalista da organização: burocracia: embora as organizações burocráticas, acusadas de ineficientes e ineficazes, como a organização estatal, tenham passado por severas críticas e tentativas de superação a partir dos anos 1980, houve, concomitantemente, um aprofundamento dos princípios dessa abordagem nas organizações associado a paradigmas do modelo gerencial tecnológico (DALE, 1988). A aproximação entre esta abordagem e a gestão educacional e escolar expressos nos Programas do IAS, seja em regras formais ou em inúmeras orientações informais, são visíveis. Observamos esta aproximação por meio do estudo de conceitos como regras, regulamentos, leis, poder, autoridade técnica, meritocracia, responsabilização, impessoalidade, racionalidade e competência técnica. São princípios organizacionais que segundo Max Weber, tem por finalidade uma racionalidade e igualdade no tratamento de seus públicos e relaciona-se à eficiência no alcance de objetivos. Nessa perspectiva, os Programas do IAS pautam-se no cumprimento de regras, regulamentos, de normas técnicas, dando-se grande ênfase à competência técnica em detrimento da competência política. A competência técnica é extremamente valorizada nos Programas na escolha de dirigentes, especialmente para a direção escolar. Neste cargo, o diretor assina Termo de Compromisso responsabilizando-se pelo cumprimento de metas. Na relação entre o Estado e o IAS, nota-se o poder deste último ao determinar ao setor público o que e como fazer para o alcance de resultados da educação. No entanto, este modelo tem se mostrado um forte causador do engessamento das atividades pedagógicas, no nível municipal e escolar, dado a especificidade desse trabalho.

Aspectos da abordagem sistêmica das organizações: foi assegurada nos Programas do IAS por meio do uso de princípios mecanicistas, aplicados respectivamente, aos sistemas biológicos e destes à ordem social. Conceitos como retroalimentação/*feedback*, são vistos como mecanismos de controle e racionalidade, presentes nesta abordagem e nos Programas do IAS, empregados, por exemplo, para orientar a elaboração do planejamento educacional e escolar, visando corrigir possíveis falhas no processo e possibilitar qualidade na educação. A idéia vigente é de um sistema auto-regulável, com capacidade de reorganização, por meio das entradas e saídas, ou seja, da interação interna no próprio sistema e deste com o meio

ambiente. A idéia de sistema e organização extraídos desta abordagem é também empregada nos Programas, entretanto, é visível a delimitação de funções no interior do sistema educacional, com obrigações previamente estabelecidas do professor em sala de aula ao Prefeito e/ou Governador, de modo a atender determinado padrão de comportamento, visando assegurar a eficiência da organização (ALONSO, 1988). Nessa perspectiva, cabe a cada sujeito liderar/responsabilizar-se pelo papel que lhe cabe na estrutura da organização; a liderança é pulverizada nos diferentes setores. A idéia de liderança nesta abordagem é um pouco diferente daquela tratada na behaviorista; esta atribui papel central à pessoa que lidera. No entanto, o ponto em comum entre as duas abordagens é a importância crucial da liderança no cumprimento de objetivos das organizações. Apesar de o IAS determinar objetivos e metas para a educação pública e monitorar a execução da sua política educacional, na estrutura de seus Programas não aparece como co-responsável nesse processo. Isto pode significar uma forma de se desincumbir da responsabilização pelos resultados da educação (baixo desempenho) do sistema educacional, parceiro? Apesar de pretender uma teoria da totalidade, esta abordagem subtrai de suas formulações inúmeras e complexas interações envolvidas nas relações humanas (LEFF, 2003) e, sobretudo, nas organizações educacionais, subtraindo de suas formulações a base material, real concreta, onde se dão as ações dos sujeitos sociais. Acredito que a aplicação dos princípios que constituem o arcabouço conceitual desta abordagem seja insuficiente para compreender e executar a atividade administrativa nas organizações educacionais.

Gerência da Qualidade Total nas organizações – GQT: foi possível constatar nesta pesquisa que os princípios epistemológicos extraídos dos sistemas complexos e princípios políticos, da Teoria da Escolha Pública, filiada à escola de pensamento neoliberal *Public Choice*, encontram-se nas bases desta abordagem. Há uma mistura de princípios da ordem físico-química com aspectos macroeconômicos, orientados para o mercado. Além destes, alguns conceitos já utilizados por outras escolas de administração foram incorporados ao arcabouço conceitual da GQT e fazem parte do vocabulário do IAS e de seus Programas de gestão, destacando-se: qualidade, controle, liderança, gerência, objetivos, metas, racionalidade, trabalho em equipe ou time, participação, cooperação, parceria, terceirização e alianças ou aliados estratégicos. Coerente com as transformações no mundo da produção e do trabalho a partir dos anos 1970, a GQT é uma abordagem voltada para o controle de qualidade cujos princípios sustentam a administração empresarial em um momento de crise e desemprego estrutural e de mudança no regime de acumulação fordista-keynesiano para o de acumulação flexível. Assim como nas abordagens behaviorista e sistêmica, nesta a liderança

tem papel de destaque. Cabe a ela articular os diferentes interesses da instituição com a participação de sujeitos no interior e fora da organização, como os processos de parcerias e alianças estratégicas. Estes aspectos, e conceitos como o de qualidade, foram incorporados à organização do IAS e estendidos aos seus Programas. O IAS não deixa claro a qualidade que defende para a área educacional, no entanto, justifica-se até mesmo a criação deste Instituto em nome de uma pretensa qualidade da educação. Constatei na pesquisa que o discurso sobre qualidade da educação tornou-se hegemônico, “atualmente, todo programa, toda política, toda pesquisa, toda reivindicação educativa é feita em nome da qualidade” (CONTRERAS, 2002, p.23). Porém “citá-la sem mais nem menos é às vezes um recurso para não defini-la, ou seja, para não esclarecer em que consiste, que aspirações traduz” (Ibidem). Este pode ser mais um recurso de poder utilizado pelo IAS para legitimar suas incursões na área educacional.

Aspectos da Era Digital da administração: cibernética, tecnologia da informação e redes: intensas doses das novas tecnologias da informação e comunicação foram incorporadas aos Programas do IAS e tornaram-se o ponto focal da gestão educacional. Constatei com a pesquisa que enquanto os âmbitos empresariais tem sido os expertos na utilização das novas tecnologias a administração pública avança lentamente (GASCÓ, s/d). O contrário desta assertiva pode-se verificar com relação aos Programas em análise, dado que a condição prévia para a implantação dos Programas pelo setor público é a aquisição, independente das condições humanas, estruturais e financeiras deste setor, de computadores e internet para ligar o sistema educacional a uma rede – Rede Vencer. Além desta condição, os parceiros do setor público tiveram que contratar serviços de tecnologias de empresa privada, denominado Sistema Ayrton Senna de Informação – SIASI, considerado pelo IAS, uma ferramenta gerencial que opera em plataforma eletrônica pela internet, e que liga os municípios parceiros do Instituto à Rede Vencer, como já expresso. É “uma ferramenta de gestão da qualidade”, um *software* de propriedade privada da empresa técnica Auge Tecnologia & Sistemas Ltda., disponibilizados aos parceiros do setor público mediante contrato comercial, sob indicação do IAS. Nele são inseridos em tempo real todos os dados do sistema educacional parceiro do IAS. O cumprimento de metas e objetivos da educação é assegurado, segundo o IAS, pela racionalidade e precisão nas informações fornecidas por este sistema tecnológico de gestão. O objetivo do IAS com os resultados da educação, assim como o de grandes empresas, é ter acesso a informação atualizada, que por sua vez é um importante produto midiático no mercado concorrencial aonde as incontáveis organizações do Terceiro Setor disputam recursos público e privado. Essa situação corrobora com as constatações de Harvey (2003) acerca do avanço tecnológico na atualidade: a tecnologia transforma-se na

mercadoria mais lucrativa para os grandes conglomerados econômicos, tanto para utilização na produção interna de suas empresas, quanto na detenção de patentes e royalties sobre o conhecimento produzido na área e, neste caso, na área da educação. Outro aspecto ainda envolvendo as tecnologias muito utilizado pelo IAS são as redes. Novamente nota-se a aproximação entre o modelo de acumulação de capital e conceitos adotados por esse Instituto com a apropriação e controle de resultados da educação. Segundo Castells (2002), as maiores mudanças detectadas na organização do capitalismo estão relacionadas, dentre outros aspectos, ao processo de maior flexibilização de gerenciamento; à centralização das empresas e sua organização em redes, assim como ao maior fortalecimento do capital por meio da intervenção estatal.

Gestão democrática da educação - participação, autonomia, Conselhos Escolares e eleições para diretor(a): conceitos extraídos desta categoria político-administrativa foram utilizados nos Programas do IAS, porém foi esvaziado de conteúdo progressista, tal como pensado em sua origem. O processo de escolha de diretores, por exemplo, privilegia a competência técnica em detrimento da competência política; a escolha do diretor por processo eletivo somente ocorre para legitimar o discurso de gestão democrática, pois as etapas que antecedem a eleição como: aproveitamento de 80% em prova escrita, frequência de 100% nos ciclos de estudos, são fatores determinantes para a continuidade do candidato no processo eleitoral. Além destas condições, constatei nesta pesquisa que o diretor, juntamente com o chefe do Executivo assina um Termo de Compromisso, responsabilizando-se pelo cumprimento de metas previamente estabelecidas pelo IAS e, caso o diretor não as cumpra, deverá ser destituído do cargo. Nota-se com isso uma ausência de compreensão dos condicionantes sócio-históricos envolvidos no processo educacional, nas especificidades da educação na sociedade de classes. Esquece-se que “a instituição escolar não é uma empresa e sim um local por onde passam prioritariamente relações humanas, sociais, culturais e políticas” (RODRIGUES, 1997, p.80). Nos Programas a centralidade do papel do diretor traduz-se na quantidade de tarefas a ele atribuída; como liderança na escola a ele compete articular a participação da comunidade interna, de trabalho voluntário, parcerias e alianças com a comunidade e empresários, além de inúmeras outras funções; “a escola é seu empreendimento”. A idéia de participação é aquela que co-responsabiliza a sociedade civil pela manutenção da estrutura física, material e humana da escola; nestes termos, despolitiza-se a participação, descaracterizando o papel político do dirigente escolar. Constatou-se que da burocratização, do gerenciamento tecnológico do sistema como congelamento das contradições sociais no âmbito da educação e da cultura

torna as “contradições tão mais visíveis no interior da escola, que se torna necessária à manutenção da estrutura capitalista a criação de mecanismos de neutralização”(FÉLIX, 1989, p.193).

O estudo dessas teorias e de sua relação com os conceitos extraídos dos materiais instrucionais do IAS aponta que os elementos e mecanismos recentes de gestão da educação neles contidos são parte constitutiva de conceitos provenientes das Teorias das Organizações, da reforma e reestruturação do Estado, do regime de acumulação flexível, das novas tecnologias da informação e da mudança de paradigma do conhecimento científico (em especial, a Teoria Sistêmica e, atualmente, a teoria da complexidade).

Quanto à gestão democrática da educação e aos fundamentos e instrumentos necessários à sua implementação, não percebi vestígios daquilo que caracteriza esse paradigma de gestão nos Programas analisados. Foi possível constatar, por meio deste estudo, que a gestão democrática foi esvaziada de conteúdo progressista, como participação, autonomia, eleição de diretores, Conselhos Escolares e repasses de recursos financeiros para as escolas, diferentemente de como foi pensada em sua origem. Assim, os Programas do IAS coadunam-se com o discurso hegemônico, que se apropriou de conceitos progressistas, caros às lutas da sociedade civil organizada na década de 1980, esvaziando-os desse conteúdo. Como afirma Silva (1994) ao tratar da reconfiguração de conceitos a partir da investida neoliberal de modo geral e em particular na educação:

[...] quando um discurso desse tipo se torna hegemônico ele não apenas coloca “novas” questões, introduz novos conceitos e categorias; ele, sobretudo, desloca e reprime outras categorias, obscurece a memória popular, ocupa lugar de categorias que moveram nossas lutas no passado, redefinidas agora como anacrônicas e ultrapassadas (SILVA, 1994, p. 21).

Da análise e compreensão de que as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS são provenientes dos referenciais acima citados, cumpre atender a outro objetivo desta tese, qual seja: analisar a materialização das concepções de gestão dos Programas na educação pública municipal, por meio das ações da Secretaria Municipal de Educação e das escolas pesquisadas, no tocante a: criação de normas e mudança na legislação da educação, organização político-administrativa, autonomia, participação, seleção de diretores, atribuições dos Conselhos Escolares e transferência de recursos financeiros para as unidades escolares. Para compreender como se deu essa prática, começo tratando das alterações na SME e, posteriormente, nas escolas.

Quanto à instituição de políticas educacionais no Município de Cáceres, foi possível constatar que, historicamente, esse Município assimilou as políticas educacionais do Sistema Estadual de Educação, mas, com a adoção da parceria com o IAS em 2001, praticamente rompeu com a relação direta com a SEDUC/MT. De certo modo, apontou para a ausência de políticas próprias elaboradas com base no princípio da democracia participativa. A adoção do convênio foi uma decisão política, individual, do Prefeito, não contando com consulta à comunidade escolar e ao Conselho Municipal de Educação, tampouco à Câmara Municipal, órgãos e sujeitos que, na perspectiva democrática, deveriam participar na definição, elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas educacionais. Essas características no processo de implantação de políticas no Município podem estar relacionadas com uma cultura clientelista e patrimonialista nas origens da sociedade civil e política local.

A proposição de alterar a organização política e administrativa do sistema deu-se em atenção à assinatura do primeiro Instrumento Particular de Parceria entre a Prefeitura Municipal e o IAS. Dentre as metas estabelecidas pelo IAS para cumprimento pela Prefeitura, consta a estruturação da Secretaria Municipal de Educação para gerenciamento de uma rede de escolas autônomas e integradas. Essa ideia de autonomia acena para uma escola desvinculada do sistema, ou seja, ao comparar escola pública e privada, o IAS afirma que a escola privada não depende de uma secretaria de educação para funcionar, e que o mesmo deveria aplicar-se à escola pública. Essa posição do IAS, no meu entender parece acenar com a possibilidade de uma escola pública não como uma instituição do Estado. As primeiras observações ao dispositivo acima exposto estão relacionadas com o organograma da SME, implicando várias alterações na sua estrutura de funcionamento, com mudanças nos cargos e funções para adequar-se à estrutura dos Programas. Para isso, novos cargos foram criados, outros foram remanejados, e ainda funcionários em cargos técnicos na SME foram sobrecarregados de trabalho, assumindo duas funções durante a vigência dos convênios. A ideia era “racionalizar” recursos financeiros, mantendo o mínimo de pessoas trabalhando na SME, conforme informou em entrevista a ex-gerente local do Programa Escola Campeã. Essa situação mostrou-se contraditória, pois, ao mesmo tempo em que a Prefeitura deveria adequar-se a essas exigências, contratou mais profissionais para desenvolver os Programas, que era também outra exigência do IAS. Criou-se outra estrutura dentro da SME somente para implementar o Programa Escola Campeã e, posteriormente, os Programas da Rede Vencer. Se a racionalização de recursos financeiros faz parte de um dos argumentos do IAS para convencer governos a adotar seus Programas, a prática demonstra que os gastos dos governos parceiros não se reduziram, mas aumentaram em prol da implementação da parceria. Não sou

da corrente que defende a redução de investimentos na educação, mas sim daquela que acredita que o Estado não pode investir recursos públicos no setor privado para atender a uma política que interessa a esse setor e não aos demandantes de políticas públicas sociais e da educação, de responsabilidade do Estado.

Nos termos de convênios analisados, nota-se que, ao Município, couberam praticamente todas as obrigações com a parceria e, ao IAS, o controle da educação. Dentre as obrigações, muitas precisaram ser regulamentadas por meio de mudança na legislação. A exigência de alteração legislativa está presente desde o início da parceria. Como afirmou o ex-Secretário: “tudo virou lei”. A SME amarrou todas as suas ações a um conjunto de instrumentos jurídicos que se adequassem às designações do Programa. Do conjunto de leis criadas, abordadas nesta tese, destaco elementos das que considero mais significativas em atenção ao objetivo acima exposto, como as que instituíram a gestão democrática da educação; Decretos e Portarias para regular as eleições de diretores; o Programa de Autonomia Financeira (PAF); Decreto de Nucleação das escolas do campo e o Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCs).

No tocante à gestão democrática, os 58 Artigos da Lei 1.807, de 21 de novembro de 2002, apresentam conceitos absorvidos das concepções de gestão dos Programas, indicando o esvaziamento de princípios políticos e democráticos, em favor de princípios técnicos aliados a aspectos burocráticos e gerenciais. Ao analisar essa Lei à luz dos conceitos difundidos nos materiais instrucionais do IAS, das Teorias das Organizações e da categoria político-administrativa conhecida por gestão democrática, observei, por exemplo, no Artigo 2º, que os fundamentos da gestão democrática nela expressos são vistos como compromisso com o **sucesso** do aluno e transparência e **eficiência** em todas as etapas dos processos da Gestão Democrática e no uso dos recursos públicos e privados. Isso em nada lembra os fundamentos da gestão democrática, como participação, no sentido de tomar parte nas decisões do Estado, de vigiar e controlar o Poder Público, e de autonomia relativa da escola, compreendida como a capacidade de os sujeitos ali presentes participarem na definição de objetivos e políticas educacionais.

No Artigo 3º desta Lei, afirma-se que a autonomia administrativa das Unidades de Ensino garantirá o provimento do cargo do diretor escolar através da **avaliação escrita de capacidade de gerenciamento**. O Artigo 6º trata das atribuições do diretor, e nelas também estão presentes os conceitos difundidos nos Programas: acompanhar e analisar os **resultados** do desempenho da Unidade Escolar; coordenar a participação da escola no sistema de **avaliação externa e difundir os resultados** entre a comunidade escolar; avaliar e criar

projetos de desenvolvimento das ações que envolvam o quadro funcional da escola, assegurando as condições mínimas necessárias para o **cumprimento das metas** e obrigações dos professores, servidores e alunos; assegurar a **correção do fluxo escolar** e incentivar o estabelecimento de **programas de voluntários e parceiros** para colaborar com os objetivos prioritários da escola. Se o papel do diretor, na perspectiva democrática, é compreendido como a mediação entre capacidade técnica e política no exercício da função, nessa perspectiva de gestão, sobressai a capacidade técnica. O gestor é um líder, e a ele cabem inúmeras funções previamente definidas para o cumprimento de metas e o alcance de resultados.

Semelhantemente às concepções de gestão apresentadas nos materiais instrucionais do IAS, a Lei de gestão democrática, acima expressa, Decretos e Portarias sobre processo de provimento do cargo de diretor podem ser considerados instrumentos que materializam as concepções de gestão dos Programas do IAS na educação, conforme observado sua implementação na SME e nas escolas pesquisadas.

Outro aspecto dessa Lei aparece no Capítulo VI, tratando da Superintendência Escolar. Uma das atribuições desse cargo é **acompanhar os resultados** da escola. Dentre as atribuições do Superintendente, consta, no Artigo 36, criar mecanismos para que a escola atinja os **resultados** pretendidos e **coletar, analisar e comparar os dados** relativos ao desenvolvimento das atividades dentro da Unidade Escolar. No Artigo 37, aparece um dispositivo referente à responsabilização do Superintendente, que assinará, em conjunto com o Diretor e o Coordenador da Unidade Escolar, o **Termo de Compromisso** do Gestor.

Foi possível constatar, em decorrência das alterações instituídas com o processo de provimento do cargo de diretor, uma variedade de formas de seleção, em vigor durante a parceria. Mesmo com a assinatura de Termo de Compromisso pelo Gestor, assegurada na Lei de Gestão Democrática de 2002, ela só irá constar nos Decretos e Portarias que regulam o processo de seleção de diretor a partir de 2005. Neles, ficaram amarrados compromissos assumidos nos convênios. Priorizou-se a seleção por Competência Técnica durante a vigência do Programa Escola Campeã, e acrescentou-se a esta a assinatura de Termo de Compromisso pelo diretor eleito, responsabilizando-o pelo cumprimento de metas, a partir do ano de 2005, com a vigência do Programa Gestão Nota 10. Os critérios estabelecidos para a seleção com base na Competência Técnica foram instituídos por meio de ciclos de estudo e prova eliminatória para a capacidade de gerenciamento específico. Para concorrer à próxima etapa, era exigido do candidato 100% de frequência no ciclo de estudos. A nota 8 era o mínimo aceito para o candidato permanecer no processo e participar nas eleições. Esta é considerada

apenas um adicional aos primeiros critérios de seleção, servindo apenas para legitimar o processo como se fosse democrático.

Do diretor, cobra-se a articulação para a participação no trabalho voluntário e parcerias na escola. Porém, a questão da participação tratada nos Programas analisados aparece muitas vezes relacionada à atuação em Conselhos Escolares e à elaboração e execução do Programa de Desenvolvimento do Ensino (PDE) e, com muita frequência, associada a trabalho voluntário. Articular a participação na escola, para o IAS, é outra tarefa da liderança. Cabe a ela mobilizar a participação dos diferentes sujeitos no cumprimento de uma variedade de objetivos: pedagógicos, em atividades extraclasse, ou com a manutenção da estrutura física e material da escola. Não há um único conceito de participação explorado nos materiais analisados, mas vários. O ponto comum entre eles é a responsabilização dos sujeitos sociais, como pais, professores e empresários, pela manutenção do desenvolvimento do ensino e da instituição escolar pelas vias do trabalho voluntário e, no caso de empresários, para as parcerias.

Nota-se que a concepção de participação expressa na política do IAS mantém estreita relação com a participação na execução de políticas sociais e garantia de direitos sociais difundidos pela Terceira Via e pela Gerência de Qualidade Total. Na perspectiva dessa corrente – Terceira Via –, cabe à sociedade civil “ativa” executar políticas sociais e prover a população com esses direitos, e não mais diretamente o Estado. A contrapartida dessa ideia de política social é aqui “compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais” (VIEIRA, 2007, p.140) e está relacionada à luta de classes na sociedade capitalista, só sendo possível mediante o surgimento dos movimentos populares do século XIX (Ibidem). O surgimento da política social na perspectiva da luta de classes e a garantia de direitos sociais, também oriunda da pressão dos trabalhadores sobre o Estado capitalista, de fato são impensáveis somente pela iniciativa da sociedade civil “ativa”.

Já as atribuições do Superintendente são um pouco diferentes das dos demais gestores, pois sua função é fazer as articulações entre a escola e a SME, mas visa também ao alcance de resultados, responsabilizando-se por eles. Nesses termos, a função dos gestores escolares assemelha-se à de gestores que lidam com orçamento público e se responsabilizam por ele, conforme expresso na Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000). Essa Lei institui normas de disciplina e controle de gastos dos governos, e sua emergência está relacionada com novas normas de gestão pública, difundidas em diversos países na década de 1990 pelo Fundo Monetário Internacional. As normas da gestão pública orientadas pelo mercado restringem gastos com políticas públicas sociais, incluindo-se a

educação, porém não fazem o mesmo quando se trata de socorro do Estado ao capital. Assim como na perspectiva da reforma do Estado e da administração de base gerencial, os Programas apresentam certa equiparação entre as responsabilidades de gestores educacionais e dos governos pelo alcance de resultados. No entanto, como os resultados da educação são visíveis em longo prazo, mecanismos para o alcance de resultados imediatos, como os instituídos pelo IAS, têm por base dados estatísticos que auxiliam no discurso da sua “eficiência” e “eficácia” frente ao papel do Estado e do mercado, duas instituições financiadoras das ações do Instituto.

O Decreto Nº 320, de 21 de agosto de 2002, que institui o Programa de Autonomia Financeira (PAF) para as escolas públicas do Município, foi criado para promover a autonomia das escolas e sua independência, segundo o IAS, da SME. No entanto, em um período de 10 anos, constatei que os recursos foram encaminhados somente quatro vezes, ao final de cada ano letivo, para as Unidades Escolares, não cumprindo com a “autonomia” financeira da escola e nem sequer financiando a execução dos Programas. Como afirmou uma diretora entrevistada, a SME encaminhava apenas a matriz dos formulários, e a escola (diretor) teria que “se virar” para reproduzi-los.

O objetivo de redução de investimentos na educação também foi constatado no processo de nucleação das escolas do campo, em cumprimento a um indicador de gestão do PEC para o Município. O Decreto Nº 323/2002 estabelece normas e critérios para a nucleação das escolas da zona rural. Os dispositivos desse Decreto tratam, em sua maioria, da redução de recursos materiais, financeiros e humanos com as escolas do campo e da **eficiência** na Gestão Educacional (Art. 3º, § III). O processo de nucleação, no ano de 2002, reduziu drasticamente o número dessas escolas, retirando as pequenas escolas das comunidades e transferindo os alunos para os Polos. Objetivos como reduzir gastos com a educação e acabar com turmas multisseriadas parecem não ter se efetivado conforme previsto. Os trajetos percorridos pelo transporte escolar são muito longos, e isso demanda mais investimento; as turmas multisseriadas não acabaram nas escolas do campo. A função dos gestores dessas escolas passou por profundas alterações, como registrei no Capítulo VIII, em decorrência da materialização dos Programas, demandando investimento pessoal dos gestores para cumprir com as metas estabelecidas, o alcance e a entrega de resultados.

No processo de instituição dessas políticas, não houve consulta ou participação dos sujeitos envolvidos com a educação pública municipal em sua definição. Contou-se com a assessoria direta do IAS, orientando e acompanhando a produção e implementação das normas. Já com a elaboração do PCCS, não se pode afirmar o mesmo. Houve ampla

participação da categoria na elaboração dessa lei. A intervenção dos professores nesse processo pode ser um indicativo da pouca assimilação de indicadores do IAS no PCCS. Os indicadores para elaboração do plano estavam relacionados a prêmio por desempenho, salário de acordo com o nível de atuação, e não com o de formação do professor, etc. Somente o critério relacionado com a diferença salarial entre início de carreira e a formação posterior e nível de pós-graduação ou por tempo de serviço, proposto em um indicador, parece ter influenciado na elaboração do plano.

As múltiplas ordenações teóricas, políticas, conceituais e legais das duas gestões e meia analisadas indicaram que as medidas iniciadas na gestão do PSDB, com a implementação da parceria, possibilitaram um envolvimento mais sistemático com a presença do IAS e de toda a rede com a implementação dos Programas. Na gestão do PP, a presença física do IAS foi esporádica no Município, mas o acompanhamento e controle foram ressignificados e rigorosamente realizados pelo Instituto com uso de ferramenta da tecnologia da informação. Coube à Prefeitura implementar os Programas “sozinha”, pois já havia sido “treinada” e, por isso, assimilado a proposta do IAS. Criar uma ambiência cultural favorável à assimilação dos Programas era o objetivo do IAS, e na SME parece que esse objetivo foi alcançado. Após um ano de encerramento da parceria, a Prefeitura continuou cobrando das escolas o preenchimento de formulários e coletas de dados. No entanto, constatei na pesquisa que as escolas não tinham retorno dos dados enviados e também não receberam explicações do motivo para continuarem com a sistemática dos Programas, mesmo após a parceria.

Foi possível apreender, em decorrência dessas mudanças instituídas com a materialização dos Programas, que, no momento da implementação da parceria, nem a SME e menos ainda as escolas contavam com máquinas e ferramentas da tecnologia da informação – internet – por exemplo, necessárias ao trabalho nessas instâncias. Por isso, não se dispunha do suporte necessário à adequação total da SME e da rede de escolas públicas municipais ao sistema de gestão materializado com os Programas do IAS. Dada a falta de computadores, os formulários eram todos preenchidos manualmente, pelas escolas e pela SME, e encaminhados via correio ao IAS. Constatei nas entrevistas que essa situação perdurou durante a vigência do primeiro convênio com o Instituto, ou seja, entre 2001 e 2004.

A crítica à apropriação desigual dos avanços da ciência e tecnologia, feita por autores como Chesnais (1996), Harvey (2003) e Mészáros (2003), cabe perfeitamente nessa situação, pois os benefícios da tecnologia são disponibilizados para os que têm condições de adquiri-los no mercado. O Município em questão não dispõe de condições geográficas nem de recursos extras para equipar toda a sua rede de escolas com máquinas, equipamentos e rede de internet.

A realidade de inúmeras escolas do campo está longe de contar com os avanços da tecnologia da informação, dada a localização da maioria destas escolas e sua infraestrutura insuficiente e inadequada. Mesmo assim, elas tiveram que se adequar para cumprir com a sistemática de acompanhamento dos Programas, sobrecarregando de trabalho os gestores e docentes.

O Município de Cáceres-MT tem também peculiaridades locais bastante distintas de outras regiões brasileiras, o que demanda da Prefeitura e de seu sistema de ensino o desafio de lidar com questões relacionadas à diversidade étnico-cultural dos descendentes dos povos chiquitano, provenientes da Bolívia, e bororo, atendidos nas escolas públicas da rede, mas nessas escolas também foram implementados os programas do IAS. Como se trata de escolas distantes da sede do Município e ao mesmo tempo organizadas em torno de um Núcleo, a sua gestão é centralizada e demanda dos gestores visitas regulares a elas. Portanto, a implementação de um programa com as características daqueles do IAS nessa realidade foi de fato algo que alterou significativamente o fazer político, administrativo e pedagógico dessas escolas, conforme tratados no Capítulo VIII.

Corroborando a fala do Prefeito sobre a decisão pela parceria, a pesquisa na escola urbana evidenciou que não houve discussão prévia para a implementação dos Programas na escola. Esta se deu durante o processo, mas somente no sentido de repassar as instruções do IAS para professores, instrumentalizando-os para o cumprimento de metas e dos *fluxos* de aula e para o preenchimento de formulários de coleta de dados educacionais.

Novas formas e mecanismos de controle sobre o sistema, a gestão, o trabalho docente e o desempenho dos alunos foram implementadas ao longo do período estudado, em forma de leis, decretos, portarias, todas provenientes de fora da escola. Os professores e coordenadores entrevistados reclamaram que houve muita alteração no trabalho da escola e que eles tinham que preencher muitos formulários, o que os deixava insatisfeitos e resistentes a continuarem cumprindo as normas impostas de fora, em decorrência do Programa. Assim, em conversas informais com professores da rede pública municipal, fui informada que muitas informações prestadas para satisfazer as exigências do IAS, não correspondiam a realidade – por vezes os dados eram maquiados –, configurando aquilo que Lima (2003), denomina por burla, ou infidelidade normativa. Segundo Lima, tal fenômeno, “só pode ser considerado como constituindo uma *infidelidade* por oposição à conformidade normativa-burocrática de que se parte como referência mais consensualmente aceite (Ibidem).

No tocante à formação continuada, durante a vigência da parceria, aconteceu com mais frequência no decorrer da materialização do Programa Escola Campeã; em anos posteriores, aconteceu esporadicamente e sob a responsabilidade da própria escola.

As principais reclamações referem-se a problemas detectados e informados tanto à SME quanto ao IAS, mas não solucionados por nenhuma dessas duas instâncias, pública e privada. Era só cobrança por resultados, afirmam praticamente todos os entrevistados nas escolas pesquisadas. Com isso, parece que os resultados constituem um fim em si mesmo, com valor meramente instrumental para o IAS, ao mesmo tempo em que extraem muito tempo do trabalho de gestores e professores, alterando a autonomia relativa desses profissionais e da escola.

O único ponto positivo sobre a materialização dos Programas na escola apontado pelos entrevistados foi com relação ao conhecimento da escola por meio de dados estatísticos. Do ponto de vista do Instituto, os dados servem tanto como um produto midiático no mercado concorrencial por verbas, igualmente demandadas por outras Organizações do Terceiro Setor, quanto para diagnosticar a realidade educacional e apontar problemas para novas intervenções, mas os meios humanos e materiais para resolvê-los couberam à própria Unidade Escolar. Uma diretora entrevistada afirmou que os problemas vão muito além de números e envolvem situações que estão diretamente relacionadas com a condição socioeconômica e cultural das famílias cujas crianças frequentam aquela escola. Os problemas estão relacionados com visão, indisciplina, violência, dificuldades de aprendizagem, entre outras coisas, e isso não se traduz em números. A problemática envolvendo o descompasso entre normativas e realidade foi apontada por Lima (2003), em estudos sobre a organização escolar, em Portugal, no qual afirma:

[...] sempre que se verifique uma inconsistência entre as exigências formais estabelecidas e os recursos existentes, sobretudo daqueles cuja afectação está dependente da administração central (formais, materiais, de pessoal, etc.), a ordem normativa estabelecida sairá enfraquecida e tornar-se-á, eventualmente, ilegítima aos olhos dos subordinados. A centralização, com a sua superprodução normativa e uniformizadora, não deverá ser ignorada ou subvalorizada, mas, de modo semelhante, a sua sobrevalorização representará um profundo erro e um desprezo da realidade (*de facto*), por se entender que esta será apenas determinada normativamente ou, quando muito, constituirá uma maior ou menor aproximação, mas sempre uma aproximação, a uma outra realidade (*de jure*) (LIMA, 2003, p.61-2).

Em caso como a eleição de diretores, a pesquisa mostrou que houve observância às normas provenientes dos Programas, transformado-as em lei na instância municipal, porque era conveniente a esta esfera de governo; isto porque na história político-cultural do município, o poder centralizado promove efetivamente “a passividade e a não-participação e tolhe a iniciativa, embora não a erradique completamente” (Ibidem). No provimento do cargo de diretor e à função de liderança a ele atribuída, a pesquisa constata que a seleção seguiu o

critério da Competência Técnica, muito valorizado na abordagem burocrática, sobrepondo-se à competência política. O trabalho do diretor e do coordenador ficou todo amarrado à burocracia imposta com o gerenciamento dos Programas do IAS. Diretor e coordenador ficaram sobrecarregados de atribuições. Coube ao coordenador acompanhar em sala de aula o trabalho do professor, e isso gerou muitos constrangimentos e resistências dos professores, pois eles se sentiam vigiados e controlados. Com o funcionamento dos Programas, a atividade pedagógica da escola ficou engessada, em nome de uma pretensa racionalidade imposta com o modelo; dada a quantidade de conceitos que compõem tal modelo, este pode ser considerado burocrático-gerencial-tecnológico na educação. Na ótica da reforma gerencial, “a escola é vista como uma empresa” (LAVAL, 2003). Cabe ao diretor o papel de liderar as escolas. Nessa lógica, segundo Laval,

[...] a escola é uma empresa produtora de um serviço, se ela depende de uma eficácia mensurável, se seu custo deve ser controlado ou reduzido, é preciso instalar no comando da “organização aprendiz” um verdadeiro organizador que seja capaz de dirigir uma “equipe” e que possa ser tido como responsável pela produção de “valor agregado” de sua “empresa” (LAVAL, 2003, p.258).

Assim como na empresa, o papel da liderança é articular recursos e conhecimentos para o cumprimento de metas. A função do líder é coordenar o trabalho visando a produzir mais com menos recursos e extrair o máximo do trabalho alheio, tornando a execução de tarefas rotineiras como algo natural da escola. Na fala de uma diretora entrevistada, é perceptível a criação da ambiência cultural favorável à assimilação dessas mudanças no ambiente escolar: “eu fiz um grande cartaz constando algumas rotinas e preguei na parede externa, no corredor, de modo que todos pudessem enxergar todos os dias. Com o tempo, todos já sabiam o que fazer”; no entanto, essas rotinas previamente estabelecidas inibem a criatividade e iniciativa da comunidade escolar de pensar, planejar e executar projetos próprios.

Coube também ao diretor liderar a participação na escola. Para isso, foram promovidas atividades, como construção coletiva de colcha de retalhos, envolvendo especialmente as mães. A participação nos moldes da gestão democrática é muito baixa na escola pesquisada e acontece em momentos pontuais, como nas assembleias para eleição de membros para o Conselho Escolar. O trabalho voluntário e a parceria, mesmo sendo incentivados pelo IAS e constando na Lei de Gestão Democrática, são praticamente ausentes na escola urbana. Os pais pouco comparecem, até mesmo para saber sobre o desempenho de seus filhos, e isso pode estar relacionado com a situação de trabalho precário das famílias,

assim como de passividade da cultura não-participativa de grande parcela de moradores da cidade.

Considerando as proposições do IAS com a participação e nos moldes que ela vem sendo incentivada nessa escola, elas pouco contribuem para a construção de espaços, tanto de aprendizagem democráticas quanto de exercício democráticos, importantes para a autonomia da escola e do trabalho pedagógico que ali se desenvolve.

No que se refere à implementação da parceria nas escolas do campo, constatei também que a comunidade escolar não foi consultada. Essa ausência de participação na definição de políticas no município pode ser um facilitador para a materialização de propostas do setor privado na educação.

No tocante à participação nas escolas da faixa de fronteira, encontrei situação um pouco diferente da vivida pela escola urbana. Duas das três escolas pesquisadas estão situadas dentro de área de assentamento. Apesar das distâncias que separam muitas famílias da escola, a participação acontece não só nos momentos de assembleias para escolha de membros para o Conselho Escolar, mas quando o assunto interessa diretamente às famílias. Por exemplo, quando envolve o transporte escolar e a extinção ou mudança da escola para outro lugar.

A participação nessas questões mais políticas pode estar relacionada com o histórico daqueles trabalhadores de participação nas lutas sociais, constituindo-se, portanto, em um indicativo de gestão democrática. Porém, registros de participação da comunidade em atividades promovidas pela escola, como promoções e festas, assim como de trabalho voluntário e parcerias com fundação do setor privado, como detectei na pesquisa, para manutenção da escola, são também indicativos da materialização das concepções de gestão dos Programas do IAS na educação.

A ausência do Poder Público desloca as responsabilidades com a educação, e as famílias contribuem com pequenos reparos na estrutura da escola e empréstimos de máquinas e equipamentos, como computadores para aula de informática, cedidas à escola pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Não constatei que essas iniciativas das famílias tenham relação com os Programas do IAS, mesmo porque esse tipo de trabalho voluntário não é recente nas escolas públicas brasileiras. Ele passou a ser incentivado e prescrito em propostas e políticas educacionais somente a partir da reforma do Estado e da responsabilização da sociedade civil na execução de políticas sociais, a partir dos anos 1980.

Com a parceria, a gestão dessas escolas gerou mais trabalho para o diretor e o coordenador pedagógico e dificuldades para executá-lo. Conforme o Decreto n. 323, de 21/08/2002, que trata da nucleação, cada Unidade Física que compõe o Núcleo deverá ser

visitada pelo Diretor, no mínimo, dois dias letivos por mês e pelo Coordenador, no mínimo, quatro dias letivos por mês, de modo a acompanhar em sala de aula o trabalho do professor e coletar dados.

Mesmo com a criação do Programa de Autonomia Financeira, a Prefeitura não disponibilizava recursos para as visitas constantes dos gestores às escolas integradas ao núcleo; por isso, as visitas não aconteciam com a frequência prevista, nem pelo diretor e nem pela coordenação, mas as escolas encaminhavam da mesma forma os seus resultados ao Núcleo e este à SME. Quando as visitas aconteciam, eram financiadas com recursos próprios, pois havia a cobrança da SME/IAS por resultados, e as datas para a entrega dos dados eram previamente estabelecidas. Caso a escola não os encaminhasse, ela seria rebaixada, como aconteceu com as escolas do Núcleo onde ocorreu esta pesquisa.

Com os prazos para entrega de resultados, havia sempre muita correria por parte da escola para dar conta dos trabalhos de preenchimento de fichas e consolidação de dados das três escolas. Faltava transporte para entregar os dados na SME na data prevista; assim, às vezes a escola passava dois meses sem entregá-los, e seu desempenho ficava baixo.

De certa forma, a “resistência” de professores e equipe diretiva em encaminhar os dados para a SME gerou o baixo desempenho da escola. Tal resistência, como se percebe, não foi aos Programas, mas sim às condições materiais e humanas para desenvolvê-los. Por esse motivo, a SME e o IAS chamaram a atenção do diretor para o cumprimento dos Programas e das metas. Registrei que não houve nenhuma iniciativa dos dois poderes, público e privado, para regularizar a falta de recursos da escola para executar as suas atividades. Pelo contrário, com a implementação da parceria, os problemas enfrentados por essas escolas foram acentuados, uma vez que elas passaram a ter mais atribuições e gastos financeiros, sem a contrapartida da SME. Isso me faz confirmar que a ideia da autonomia da escola aparece vinculada à descentralização, impressa na lógica do pensamento neoliberal, e pode significar a independência da escola em relação ao Estado.

A diversidade socioeconômica, étnico-cultural e política onde as escolas da faixa de fronteira estão situadas não foi motivo de preocupação da Prefeitura. Os projetos pedagógicos implementados, bem como a formação do professor que lida com alunos bolivianos, parecem não refletir a preocupação com essa diversidade, como demonstra a implementação dos Programas do IAS nessas escolas. As metas a cumprir, os fluxos de aula, os livros com projetos prontos, não contemplaram a realidade daquele local, e nem sequer os professores são formados em língua espanhola para dialogar com seus alunos. A racionalidade técnica pode servir às empresas no mundo capitalista, mas não atende à lógica dessas escolas. A

escola, de modo geral, segundo Freitas (2003), não é uma instituição qualquer; dela espera-se que cumpra uma determinada função social. No caso das escolas da fronteira, as oportunidades criadas com o intercâmbio entre os alunos dos dois países, como acontece naquela região, escapam aos gestores públicos e à própria comunidade local como importante indicativo na elaboração de políticas públicas da educação voltadas para a diversidade e peculiaridades presentes naquele contexto.

A escola aqui tratada é uma organização social, dentre várias, situada na sociedade capitalista, sendo influenciada pelos modos de vida, cultura e valores difundidos nessa sociedade, assim como os influencia. Pensar a escola como algo estático é tirar dela seu caráter progressista, transformador, como já assinalava Snyders. No contexto atual, de intensificação de usos das novas tecnologias da informação e de uma nova hegemonia do capital na educação, não só o papel histórico da escola e do professor passou a ser questionado, mas também a própria existência da escola. Parece que programas com o formato desses analisados nesta tese, se não têm a função de acabar, no mínimo neutralizam o papel da escola no seu potencial desestabilizador de verdades e histórias naturalizadas e acabadas, que só interessa aos grupos dominantes.

Cabe à escola, no seu potencial transformador, resistir a modelos pedagógicos prontos, acabados, em que ela, alunos, professores e gestores são formatados, transformados em números, em resultados para compor um banco de dados de um sistema eletrônico de uma instituição privada, sem que os sujeitos dessa história tenham a senha para acessá-lo, conforme vem ocorrendo com o rompimento da parceria entre a Prefeitura Municipal de Cáceres e o IAS.

A transposição de conceitos para os Programas de gestão do IAS provenientes das Teorias das Organizações, alguns de base empresarial, outros de base política, faz parte do discurso dominante nas organizações sociais capitalistas – antigas e atuais – e nas teorias políticas que influenciaram a reforma do Estado nas décadas de 1980 e 1990. A materialização das concepções extraídas dessas abordagens teóricas foi observada no sistema e nas escolas objetos desta pesquisa. Essa constatação deve servir de alerta para a sociedade local, incluindo-se os tomadores de decisões, para o devido cuidado ao aderir a propostas que têm por base o alcance de resultados em curto prazo e a promessa de qualidade na educação – qualidade esta baseada em fundamentos do mercado.

A educação é um processo histórico social, e a escola, por sua vez, uma organização idêntica, que atende a uma determinada função social. Portanto, são bens públicos e, como tais, de responsabilidade do Estado. Tomar a educação e a escola por mercadorias, produzidas

e adquiridas no mercado, não é somente uma proposta; está se materializando em diferentes partes do mundo, incluindo-se o Brasil, em decorrência da crise e das alternativas do capital para superá-la, como a globalização, a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e o Terceiro Setor, como alternativa ao papel do Estado (PERONI, 2005). A ideia que orienta ações como as do IAS fundamenta-se na ineficiência e ineficácia do Estado e na “perfeição” do mercado como modelo a ser seguido, mesmo que este apresente sucessivas crises e não dê conta de superá-las sem a intervenção estatal. Portanto, mesmo considerando o potencial transformador da escola, neste momento histórico de reorganização do capitalismo, existe uma tendência muito forte de introdução de mecanismos de mercado nas ações dos governos e, conseqüentemente, na educação. Essa tendência foi observada nestas análises por meio da materialização das concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS na educação pública municipal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (Orgs.). Tradução: Carolina Andrade. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV. 2005. p. 173 – 200.

ADRIÃO, Theresa. Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. et. al. Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional. CNPQ, UNESP, 2010 (Relatório de Pesquisa).

_____. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.). O público e o privado na educação. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

AGUIAR, Maria Aparecida F. Novas Perspectivas do estudo do comportamento humano na empresa. Revista de Administração de Empresa. 12(4): 111-116 abr./jun. Rio de Janeiro, 1972.

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 26, n. 1 p. 1-208, jan./abr. 2010.

ALONSO, Myrtes. O papel do diretor na administração escolar. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.). Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

ANTUNES, Ricardo (org.). A dialética do trabalho – escritos de Marx e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6ª reim. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANTUNES, Ricardo. A substância da crise. In: MÈSZÁROS, István. A crise estrutural do capital. Tradução: Francisco Raúl Cornejo... [et.al.]. São Paulo: Boitempo, 2009.

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.

APPLE, Michael W. Política Cultural y Educación. Madri, Morata, 1996.

ARRUDA, Gabriel Pinto de. Um Trecho do Oeste Brasileiro. Rio de Janeiro: Borsoi & Cia, 1938.

ASHBY, W. Ross. Introdução à Cibernética. São Paulo: Perspectiva, 1970.

BAHIA, Secretaria de Estado de Educação. Gerenciando a Escola Eficaz: conceitos e instrumentos de Gestão Escolar. Salvador-BA: Secretaria de Estado da Educação, Global, 2000, v. I.

BARBOSA, Eduardo Fernandes; PÓVOA FILHO, Francisco Liberato; XAVIER, Guilherme Guedes, et. all. Gerência da Qualidade Total na Educação. Belo Horizonte/MG. UFMG, Escola de Engenharia, Fundação Christiano Ottoni, 1994.

BARNARD, Chester. Organization and Management. Cambridge, Harvard University Press, 1956.

_____. I. As funções do Executivo. Tradução: Flávio M. Toledo Piza. São Paulo, 1971.

BAPTISTA, Marta. Estrela de uma Vida Inteira. Cáceres: Color Graf Ltda, 1998.

BARROSO, João. Autonomia das Escolas: uma ficção necessária. Revista Portuguesa de Educação. Ano/vol.17, nº 002. Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2004, p 49-83.

BERTALANFFY, Ludwig Von. Teoria Geral dos Sistemas: Fundamentos, desenvolvimento e aplicações. 4ª ed. Petrópolis- RJ: Vozes, 2009.

BIENNÈS, D. Máximo. Uma Igreja na Fronteira. São Paulo: (s.edit.), 1987.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. IN: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.). Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

BRASIL, Ministério da Educação. Programa de Correção de fluxo. 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. São Paulo, Lua Nova, 1998. nº 45, p.49-95.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV. 2007.

BRUNO, Lúcia. Gestão da Educação: onde procurar o democrático? IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade & ROSAR, Maria de Fátima Felix. Política e Gestão da Educação. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

BUCHANAN, James M. McCORMICK, Robert E. e TOLLISON, Robert D. El Analisis Economico de lo Politico. Lecturas sobre la Teoria de la Elección Pública. Madri: Matilde Hernandez, 1984 (Instituto de Estudios Económicos).

CADERNO INFORMATIVO ESCOLA CAMPEÃ, s/d.

CAMBI, Franco. História da Pedagogia. Tradução: Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora da UNESP ((FEU), 1999.

CAPRA, Fritjof. A teia da vida. São Paulo: Cultrix, 2007.

CAPRA, Fritjof. O Ponto de Mutação: A Ciência, a Sociedade e a Cultura emergente. Tradução: Álvaro Cabral. 27ª Ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

CASTANHO, Sergio. Globalização, redefinição do Estado Nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). Globalização, pós-Modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR: Caçador, SC, UNC, 2001.

CASTELLS, Manuel. Era da Informação: Economia, sociedade e cultura. O Poder da Identidade. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999, vol.2.

CASTELLS, Manuel. Era da Informação: Economia, sociedade e cultura. A Sociedade em Rede. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2002, vol.1.

CARDOSO, Clementina Marques. O público no privado e o privado no público em Portugal e na Inglaterra. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.) O público e o privado na educação. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da Sociedade Civil. IN: IOSCHPE, Evelyn Berg. 3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

CEPIK, Marco e CANABARRO, Diego Rafael. Governança de TI – transformando a administração pública no Brasil. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. 1ª ed. Tradução: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2003.

COMBS, Philip h. A crise mundial da educação. São Paulo: Perspectiva, 1976.

CONTRERAS, José. A autonomia de professores. Trad. Sandra Trabudo Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2002.

COSTA, Marilda de Oliveira. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária: o caso do curso de Pedagogia da Terra da UNEMAT. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: UFRGS, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. 7ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

DALE, Roger. O Marketing do Mercado Educacional e a polarização da Educação. In: GENTILI, Pablo (org.). Pedagogia da exclusão – crítica ao neoliberalismo em educação. 9 ed. Petrópolis/RJ:Vozes, 1995. (Coleção estudos culturais em educação).

DALE, Roger. A educação e o estado capitalista: contribuições e contradições. Educação e Realidade, Porto Alegre, 13 (1): 17-37, jan/jun.1988.

_____. A Promoção do Mercado Educacional e a Polarização da Educação. Porto/Portugal: Revista Educação, Sociedade & Culturas, 1994, nº 2, 109-139.

DELGADO, João Manuel e MARTINS, Édo. Autonomia, Administração e Gestão das Escolas Portuguesas - 1974-1999. Continuidades e Rupturas. Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação. Lisboa, Janeiro 2002.

DELORS, Jacques. Educação: Um Tesouro a Descobrir. São Paulo: Cortez, 1999 (Unesco, MEC).

DIAS, Miriam Fernandes Xavier. Revista Vértices ano 3, nº1 ano 2000.

DICIONÁRIO do pensamento Marxista. Tom Bottomore. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

DIDONET, Vital. Plano Nacional de Educação (PNE), apresentação de: Vital Didonet. Brasília: Plano, 2000.

DOURADO, Luis Fernandes. Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho? Goiânia, UFG/FE, 1990, dissertação de mestrado.

DRIVER Stephen & MARTELL, Luke. A esquerda, a direita e a terceira via. IN: GIDDENS, Antony (Org.). O debate global sobre a Terceira Via. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DUPAS, Gilberto. Tensões contemporâneas entre o público e o privado. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FARIA, José Henrique de. Weber e a sociologia das organizações. Revista de Administração. v. 18(2)- abril/junho, 1983 – p. 23 a 29.

FERNANDEZ ENGUITA, Mariano O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A. SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação. 4 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

FALCONI, Vicente. O Verdadeiro Poder. Nova Lima/MG: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2009.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. Administração Escolar: Um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1989.

FERNANDES, Rubem César. Privado porém Público. O Terceiro Setor na América Latina. 3ª ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, Rubem César. O que é o Terceiro Setor? IN: IOSCHPE, Evelyn Berg. 3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FIORI, José Luis. O Vôo da Coruja. Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA, Dirce Mendes da. Gestão e Educação. In FONSECA, Dirce Mendes da (org.). Administração Educacional: um compromisso democrático. Campinas/SP: Papirus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico).

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Tradução de: Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREITAS, Luis Carlos de. Ciclos, serialização e avaliação: confronto de Lógicas. São Paulo: Moderna, 2003.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e Liberdade. Trad. De Luciana Carli. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Os economistas).

FROMM, Erich. Conceito Marxista de Homem. Tradução de Octavio Alves Velho. 7ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

GADOTTI, Moacir. Escola Cidadã. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008 (Coleção Questões da Nossa Época).

GASCÓ, Mila. Impacto organizacional e institucional de projetos de governo eletrônico. Analista Instituto Internacional de Governabilidad. s/d.

GAUDENZI, Léa Cutz. Contribuições a Análise do Programa de Aceleração da Aprendizagem e de Implementação: a experiência no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGE/UFRJ, 2003.

GOLDENBERG, Margareth, 2008, Revista Profissão Mestre, Abril de 2008.

GOMES, Hélio. Revista Dois Pontos. Transformação do Paradigma Gerencial. Vol. 3, nº. 27 jul/ago 1996.

GIDDENS, Anthony. A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOHN, Maria da Glória. História dos Movimentos Sociais. A construção da cidadania dos brasileiros. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2001.

GOLDSTEIN, Ilana Seltzer. Responsabilidade social: das grandes corporações ao terceiro setor. São Paulo: Ática, 2007.

GRAMSCI, Antonio. Concepção Dialética da História. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. 4 ed. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. O neoliberalismo história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. A produção capitalista do espaço. 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2006.

HATTGE, Morgana Domênica. Escola Campeã: Estratégias de governo e Auto-Regulação. São Leopoldo:Unisinos, 2007.

HELO, Liane Bernardi. Política de Conselhos Escolares: trajetórias de efetivação. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007, 226 p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

HENNEMAN, Richard H. O que é psicologia. Trad. José Fernando Bittencourt Lomonaco. 16 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988. (Psicologia Contemporânea)

HILLMAN, Richard S. A Contribuição da Análise Científica ao Estudo da Administração: A Teoria das Decisões. Revista de Administração de Empresas, 10 (2): 141-156, abr./jun.. 1970, F.G.V., Rio de Janeiro.

HOBBSAWM, Eric. Era dos Extremos: O breve século XX – 1914-1991. 39ª reim. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, nov/2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Sistemática de Acompanhamento Gestão Nota 10, 2006; 2007; 2008.

IOSCHPE, Evelyn Berg. 3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

JANUÁRIO, Elias. Caminhos da Fronteira: educação e diversidade em escolas da fronteira Brasil-Bolívia Cáceres – MT, UNEMAT Editora, 2004.

KATZ, Daniel e KAHN, Robert L. Psicologia Social das Organizações. Tradução: Auriphebo Simões. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1978.

LATHAM, Mark. A terceira via: Um esboço. IN: GIDDENS, Antony (Org.). O debate global sobre a Terceira Via. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

LAVAL, Christian. A Escola não é uma empresa. O neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Florianópolis-SC: Planta, 2003.

LEFF, Enrique. Pensar a complexidade ambiental. In: LEFF, Enrique (org.). A Complexidade Ambiental. Tradução de Eliete Wolff. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFF, Enrique. Aventuras da Epistemologia Ambiental. Da articulação das ciências ao diálogo de saberes. Tradução. Gloria Maria Vargas. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. Epistemologia Ambiental. Tradução: Sandra Valenzuela. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. In: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). A Cidadania Negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho. 3 ed. São Paulo: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002.

LEITE, Luis-Philippe Pereira. Vila Maria dos meus amores. Cuiabá: IHGMT, 1978.

LÉLIS, Úrsula Adelaide de. Políticas e Práticas do “Terceiro Setor” na educação Brasileira, no Contexto de Reconfiguração do Estado. Dissertação de Mestrado, Uberlândia-MG: UFU, 2007.

LEMIEUX, Vincent e OUIMET, Mathieu. Análise Estrutural das Redes Sociais. Lisboa/Portugal: Epistemologia e Sociedade, 2008.

LESSA, Sergio. Para compreender a ontologia de Lukács. 3ª ed. Ijuí/RS: Unijui, 2007.

LIMA, Kátia Regina de Souza & MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. IN: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.) A nova pedagogia da hegemonia: Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, Licínio C. A escola como organização educativa. 2 Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Licínio C. Cidadania e Educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? Educação, Sociedades e Culturas, nº 23, 2005, 71-90.

LODI, João Bosco. História da administração. 8 ed. São Paulo: Pioneira, 1973.

LÜCK, Heloísa. Concepções e processos democráticos de gestão educacional. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Série: cadernos de gestão).

LUKÁCS, György. Ontologia do Ser Social. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: LECH, 1979

_____. Marxismo e questão de Método na Ciência Social. Tradução: José Paulo Neto. Ática, São Paulo: 1992.

LUMERTZ, Juliana Selau. A Parceria público-privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: UFRGS, 2008.

LUZ, Liliene. Participação do Empresariado na Educação no Brasil e na Argentina. Campinas/SP, 2009, 272 f. tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

MACHADO, Ilma Ferreira. A Organização do trabalho pedagógico em uma escola do MST e a perspectiva de formação omnilateral. Tese de Doutorado, Campinas: Unicamp, 2003.

MARINI, Caio. Gestão Pública: o debate contemporâneo. Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003 (Cadernos FLEM, 7).

MARQUES, Genésio e PETTER, Roseméry Celeste. Gestão e Planejamento na Educação Infantil. Fasc. 1. Cuiabá: EdUFMT, 2008.

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

MARX, Karl. Contribuição à Crítica da Economia Política. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Tradução: Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. Vol. 1. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988 (Os economistas)

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital. 6 ed. São Paulo: Atla, 2010.

MATAS, Carles Ramió. Los problemas de La implantación de La nueva gestión pública em las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. CLAD, Nº 21, Caracas, oct. 2001.

MENDONÇA, Erasto Fortes. A Regra e o Jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas/SP: FE/UNICAMP, 2000.

MÈSZÁROS, Istaván. Prefácio de Para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. O Poder da Ideologia. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. A crise estrutural do capital. São Paulo: Boitempo, 2009.

MONTÃO, Carlos. Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Reginaldo. Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai? SENAC. São Paulo: 2001 (Série Ponto Futuro; 6).

MORIN, Edgar. Ciência com Consciência. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar e MOIGNE, Jean-Louis Le. A Inteligência da Complexidade. Trad. Nurimar Maria Falcis São Paulo: Peirópolis, 2000.

MORIN, Edgar. Complexidade e liberdade. São Paulo, 1998. São Paulo: ensayos TOT, Associação Palas Atena, N° 67, pp. 12-19. C.f. IECPS. Instituto de Complexidade e Pensamento Sistemico, <http://www/geocities.com/complexidade/morin>. (acesso em 20 de maio de 2011).

MOTTA, Paulo R. A Ciência e a Arte de ser Dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991.

MOTTA, Fernando Prestes. “O Behaviorismo na Teoria das Organizações”, Revista de Administração de Empresas, 10 (2): 07-113, jul./set. 1970, F.G.V., Rio de Janeiro.

_____ “O Estruturalismo na Teoria das Organizações”, Revista de Administração de Empresas, 10 (4):23-41, out./dez. 1970, F.G.V., Rio de Janeiro

NEIVA, Evando. IV Congresso Pitágoras Qualidade em Educação. DOIS PONTOS. Vol.3 N° 27, Jul/Agos, 1996.

NOVOA, Antonio. Por que a História da Educação? IN: Stephanou, Maria e BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). Histórias e Memórias da Educação no Brasil. Vol.III, séc. XX. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade, (Org.) Gestão Democrática da Educação. 7ª ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e. A Pedagogia do Sucesso: uma estratégia política para corrigir o fluxo escolar e vencer a cultura da repetência. 5. Ed. São Paulo: Saraiva: Instituto Ayrton Senna, 2000.

OLIVEIRA, Regiane de. Empresários fazem doação para Educação Brasileira. Gazeta Mercantil, Caderno C – 2009, p. 3.

ORMOND, Derry & LÖFFLER, Elke. Nova Gerência Pública: O que aproveitar e o que rejeitar? Caracas: CLAD, 1998.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 8ª Ed. São Paulo: MH Comunicação, 1992.

PAULO NETTO, José; OLIVEIRA, Francisco e SADER, Emir. Balanço do Neoliberalismo: Comentaristas. In: BORÓN, Atílio e SADER, Emir (Orgs.). Pós-neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

PARO, Vitor Henrique. Administração Escolar: Introdução crítica. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____ Gestão democrática da escola pública. 3ª Ed. 12ª reimp. São Paulo: Ática, 2008.

_____ Eleição de Diretores: a escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papirus, 1996

_____ Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino. 1ª Ed. São Paulo: Ática, 2007.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Rosângela Dias O. da. ONGS e TERCEIRO SETOR. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, Maxtint. 2005.

PECI, Alketa, PIERANTE, Octavio Penna & RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. O&s – v.15 – nº46 – Julho/Setembro – 2008.

PERONI, Vera. Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____ & ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. IN: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (Org.). O público e o privado na educação, interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

_____ A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. IN: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (Orgs). Público e privado na educação. Novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

PERONI, Vera. As parcerias público privadas na educação e as desigualdades sociais. Texto digitado. 2010.

PINHEIRO, Márcia. O Novo Socialismo. In: Carta Capital. Ano XV, N. 514, 24 de setembro de 2008.

PODOLSKI, W.J.Huitt Yardley. A Empresa como Sistema. R. Adm. De Empresa. Rio de Janeiro. Vol.4, n.13, out/dez. 1964.

POWER, Sally e WHITTY, Geoff. A Escola, o Estado e o Mercado. A Investigação do Campo Atualizada. Currículos sem Fronteiras. V.2, n.1 jan/jun 2002, p.15-40.

PIRES, Daniela de Oliveira. A configuração jurídica da relação público-privada na parceria entre a prefeitura municipal de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: UFRGS, 2009.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. Terceiro Setor. Regime Jurídico das OSCIPs. São Paulo: Método, 2006.

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. 3ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ROCHA, Ana Brígida Borges da. Políticas e práticas do Terceiro Setor na educação brasileira, no contexto de reconfiguração do Estado. Uberlândia. Universidade Federal de Uberlândia. 2008, 316p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

RODRIGUES, Neidson. Por Uma Nova Escola: o transitório e o permanente na educação. 11 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fatima Felix (Orgs.). Política e Gestão da Educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SANDER, Benno. Administração da Educação no Brasil – genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma pedagogia do conflito. In: SILVA, Luiz Heron da. AZEVEDO, José Clovis de. SANTOS, Edmilson dos Santos (orgs.). Novos Mapas Culturais, Novas Perspectivas Educacionais. Proto Alegre: Sulina, 1997.

SANTOS, Deliana Maria dos. Uma análise do desenvolvimento do Ensino Público Santareno. A contribuição do programa de Aceleração da Aprendizagem. Modena. Universidade Modena Lisboa. 1999, p.134. Programa de Pós-Graduação da Universidade de Modena, Lisboa, 1999

SARGEANT, James Robert e FERES, Maria Celene. Eficiência Organizacional: uma perspectiva estruturalista. Revista de Administração de Empresas, 12(2), 99-110, abr/jun, 1972. Rio de Janeiro.

SAVIANI, Dermeval. O público e o privado na história da educação brasileira. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da.(orgs.). O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

SENNA, Viviane. Revista Educação em Cena. 2008

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de e EVANGELISTA, Olinda. Política Educacional. 4 ed. Rio de Janeiro/RJ: Lamparina, 2007.

SILVA, Tomas Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo A. A. SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação. 4 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

SIMON, Herbert A. El Comportamiento Administrativo. 2ª Ed. Valência – Espanha: Aguilar, 1964.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de & OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. Educ. Soc., Campinas, vol.24, n.84, p.873-895, set. 2003.

SOUZA, Silvana Aparecida de. Trabalho Voluntário e responsabilidade social da empresa na educação: uma questão de boa vontade? In ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (Orgs.) O público e o privado na educação – novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

STEFFAN, Heinz Dieterich. Globalização, Educação e Democracia na América Latina. IN: CHOMSKY, Noam e DIETERICH, Heinz. A sociedade global. Blumenau: FURB, 1999.

SUSIN, Maria Otília Kroeff. A Qualidade na Educação Infantil em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009, 363 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

THOMPSON, Andrés A. Do Compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina. IN: IOSCHPE, Evelyn Berg. 3º Setor Desenvolvimento Social Sustentado. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

THOMPSON, Edward P. A Miséria da Teoria ou um planetário de erros. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, Edward. P. A Formação da Classe Operária Inglesa. A árvore da Liberdade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Vl. 1. Introdução.

THROSBY, David; GANNICOTT, Ken. Qualidade da Educação e Eficácia do Ensino Escolar. In: DELORS, Jacques (org.). A educação para o século XXI: questões e perspectivas. Trad. Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2005.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, Privatização e Política Educacional – Elementos para uma Crítica do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (org.). Pedagogia da Exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação. 9ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. Coordenação do Trabalho Pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula, 7 ed. São Paulo: Liberdade Editora, 2006.

VIEIRA, Evaldo. Os direitos e a política social. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1974. (Textos organizados e selecionados por C.Wright Mills e Hans Gerth).

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Conselhos escolares – implicações na gestão da Escola Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WOOD, Hellen Meiksins. Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Estado, democracia e globalização. IN: BORON, Atílio. AMADEO, Javier & GONZÁLES, Sabrina (Orgs.) A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas. São Paulo: Expressão Popular & CLACSO, 2007.

LEGISLAÇÃO:

BRASIL. Resolução CNE/CEB Nº 1, de 3 de abril de 2002. Dispõe sobre as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES. Regimento Escolar. SMEC. Cáceres, 1999.

_____. Lei Nº 1.807, de 21 de Novembro de 2002. Dispõe sobre a Gestão Democrática na Rede Pública de Ensino do Município de Cáceres/MT.

_____. DECRETO nº 323, de 21 de agosto de 2002. Estabelece normas e critérios para a Nucleação das Escolas da Zona Rural, da Rede Pública de Ensino do Município de Cáceres-MT.

_____DECRETO N° 320, de 21 de agosto de 2002. Institui o Programa de Autonomia Financeira (PAF), para as escolas públicas do Município de Cáceres-MT.

_____Lei Complementar N° 47 de 29 de setembro de 2003. Dispõe sobre o Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Municipal de Cáceres.

Documento eletrônico:

(<http://www.rodaviva.fapesp.br/> acesso em 27/9/2010)

(<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br>. Acesso em setembro/2007)

(<http://www.rodaviva.fapesp.br/> acesso em 27/9/2010).

(<http://www.auge.com.br/aplicativos/noticia/noticia.asp?ID=82> - acesso em 27 de maio de 2010).

(http://www.cootrade.com.br/files/Download/caceres_cartaz12_poaia.pdf. Acesso em 21/07/2009)

(<http://www.skyscrapercity.com>. Acesso em 22/07/2009)

(www.floresteca.com.br/index.asp acesso em 18 de junho de 2011.)

([http://www/geocities.com/complexidade/morin](http://www.geocities.com/complexidade/morin). (acesso em 20 de maio de 2011).

ENTREVISTAS.

ARRUDA, Soeli Aparecida Rossi de. Coordenadora Pedagógica da Escola Municipal Mato Grosso, de 1999 a 2001. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 07/12/2009.

CARVALHO, Sebastião de Paula. Diretor da Escola Municipal “Erenice Simão Alvarenga”, de fevereiro a novembro de 2000. Entrevista concedida a Fernanda Sortica de Farias Lima, em 23 de março de 2010.

CREPALDI, Luciana Gattass. Secretária de Educação, de 2005 a 2008. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 10 de fevereiro de 2009.

DINIZ, Noide Marques. Superintendente pedagógica da Secretaria Municipal de Educação – SME, a partir de 2004. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 06 de março de 2008.

DUTRA, Osair Moreira. Gerente do Programa Escola Campeã, de 2001 a 2004. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 28 de janeiro de 2008.

FANAIA, Celso Teixeira. Secretário Municipal de Educação, de 2001 a 2004. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 04 de outubro de 2007.

FERNANDES, Silvia. Representante dos professores da rede pública municipal na Comissão de elaboração do Plano de Cargos Carreira e Salários, de 2002 a 2003. Entrevista concedida a Juarez Francisco Chuve em 20 de junho de 2011.

FONTES, Túlio Aurélio Campos. Prefeito Municipal gestão 2001 – 2004 e 2009 – 2012. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 08 de março de 2010.

FREITAS, Antonia Mariluci de S. Professora do Programa Acelera Brasil na Escola Municipal “Erenice Simão Alvarenga”, de 2001 a 2002. Entrevista concedida a Fernanda Sortica de Farias Lima, em 23 de março de 2010.

FRANCO Marcondes Deluque. Representante do segmento Técnico Administrativo no Conselho Escolar, no período de 2002 a 2005. Entrevista concedida a Fernanda Sortica de Farias Lima, em 18 de junho de 2011.

GOMES, Marina Helena. Coordenadora da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, a partir de março de 2009. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de agosto de 2010.

_____. Representante de professores e Presidente do CDCE da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, entre 2009 e 2011. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de agosto de 2010.

LOPES, Ana Lúcia Faria Ortiz. Superintendente na equipe pedagógica central da SME, de 2003 a 2005 e professora efetiva da rede municipal. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa em 06 de fevereiro de 2009.

MAGALHÃES, Ana da Guia. Coordenadora dos Programas Se Liga e Acelera Brasil a partir de 2003. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 06 de março de 2008.

MARQUES, Fátima Noeli Akerley. Diretora da Escola Municipal Mato Grosso, de novembro de 2000 a 2009. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de abril de 2009.

MISKALO, Inês Kisil. Coordenadora dos Programas de Educação Formal do Instituto Ayrton Senna. Entrevista concedida a: Theresa Adrião, São Paulo, 2009

MOREIRA, Roseli Beatriz. Coordenadora do Programa Gestão Nota 10. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 08 de julho de 2008.

NOVACK, Márcia. Diretora da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, a partir de 2005. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de agosto de 2010.

NOVACK, João Batista. Representante do segmento de Professores no CDCE da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, de 2003 a 2005 e 2007 a 2009. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 21 de junho de 2011.

NOVACK, Solange Maria de Souza. Secretária da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, a partir de 2005. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de agosto de 2010.

OLIVEIRA, Neuzita Soares de Melo. Representante de pais e de Técnicos Administrativo, no Conselho Escolar da Escola Municipal Erenice Simão Alvarenga, no período de 2007 a 2009

– 2009 a 2011. Entrevista concedida a Fernanda Sortica de Farias Lima, em 06 de junho de 2011.

SILVA, Ana Rezende da. Coordenadora da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, 1º semestre de 2010. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de agosto de 2010.

SILVA, Elida Rezende da. Coordenadora do Núcleo Sapiquá, fevereiro a junho de 1999. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 03 de agosto de 2010.

SILVA, João Rezende da. Representante do segmento de pais no Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, de 2003 a 2005 e de 2007 a 2009. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 21 de junho de 2011.

SILVA, José Francisco da. Representante de técnicos administrativos no Conselho Escolar da Escola Mun. Erenice Simão Alvarenga. Entrevista concedida a Fernanda Sortica de Lima, em 11 de junho de 2011.

SILVA, Sueli Aparecida dos S. Coordenadora Pedagógica da Escola Municipal Erenice Simão Alvarenga, entre 2002 e 2007 e 2008 e 2009. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 08 de dezembro de 2009.

SABERANA, Santa Sanaricha. Secretária de Educação de San Matias, Bolívia. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 16 de dezembro de 2010.

VAILANT, Clóvis. Representante dos professores da rede pública municipal na Comissão de elaboração do Plano de Cargos Carreira e Salários, de 2002 a 2003. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa em 03 de outubro de 2008.

ANEXO

ANEXO A - Indicadores de Eficiência: avaliação do município de Cáceres

ÍTEM	DESCRIÇÃO DO ÍTEM	NOTAS	
		2001	2002
1	Cumprimento de 200 dias letivos	0	0
2	Frequência dos professores	2	3
3	Dias letivos ministrados pelo professor principal	2	2
4	Frequência de alunos	1	0
5	Taxa de abandono	0	0
06	Taxa de transferência expedidas	0	0
07	Taxa média de aprovação 1-4	0	0
08	Taxa média de aprovação 5-8	0	0
09	Idade dos alunos da 1ª série	2	0
10	Idade dos alunos da 4ª série	1	0
11	Idade dos alunos da 8ª série	0	0
12	% de atendimento aos alunos analfabetos defasados/total de alunos analfabetos defasados	0	0
13	% de atendimento aos alunos defasados de 1-4/total de alunos defasados 1-4	0	0
14	% de atendimento aos alunos defasados de 5-8/total de alunos defasados 5-8	0	0
15	Número de professores-turno/número de turmas	0	0
16	Salário inicial dos professores de 1-4, como % do valor per capta do FUNDEF	0	0
17	Salário inicial dos professores de 5-8, como % do valor per capta do FUNDEF	3...	3
18	% dos recursos para professores/folha do ensino fundamental	0	0
19	% dos recursos para técnicos/folha do ensino fundamental	0	0
20	% dos recursos para funcionários administrativos/folha ensino fundamental 0 3	0	3
21	% dos recursos para custeio/gastos totais com ensino fundamental	0	1

Fonte: Fundação Carlos Chagas, 2003.

ANEXO B – Sujeitos da Pesquisa: quantidade, cargo/ função, setor de atuação e tempo de atuação de profissionais envolvidos com a implementação da parceria no Município de Cáceres.

Nº	CARGO/FUNÇÃO	SETOR DE ATUAÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO	TOTAIS
1	Prefeito Municipal	Prefeitura	2001-2004/2009-2012	1
2	Superintendente	Secretaria Mun. de Educação - SME	2002 – 2004 2004-2010	2
1	Gerente do Programa PEC	SME	2001-2003	1
1	Coordenadora de Gestão Nota 10	SME	2005-2010	1
1	Coordenadora dos Programas de correção de fluxo - Se Liga e Acelera Brasil	SME	2003-2010	1
2	Ex-secretários de educação	SME	2001-2004 2005-2009	2
2	Professores/representantes sindicais	Sindicato	2001-2003	2
2	Conselheiros do CME	Conselho Municipal de Educação	1998-2000 2005-2009	2
4	Conselheiros Escolares	Escola urbana	2001-2010	4
4	Conselheiros Escolares	Escola do Campo	2001-2010	4
1	Secretaria de Educação	SME San Matias-BO	2009-2010	1
2	Diretor e ex-diretor	Escola urbana	2000 2001-2009	2
1	Diretor	Escola do campo	2001....	1
2	Coordenadores Pedagógicos	Escola urbana	2000 2005, 2007-2009	2
3	Coordenadores Pedagógicos	Escola do campo	2009-2010	3
1	Coordenadora de educação formal	IAS	2004...	1
TOTAL				30