

Tais Moura Tavares



Ronda Infantil - Candido Portinari - 1932 - óleo sobre tela

# O novo gerenciamento da educação pública:

da aparência da modernização à pauperização da escola pública

**E a gente também  
é orientado muitas  
vezes para trabalhar  
com o que tem,  
entende?**

[Depoimento de  
Diretor de escola estadual]

A tônica do discurso político sobre educação, desde a década de 90, tem sido a necessidade de modernizar a gestão do ensino. Argumenta-se que os problemas educacionais no país devem-se, não a insuficiência de recursos, mas ao seu mau “gerenciamento”, à falta de “eficiência e eficácia”, à baixa “produtividade”. Daí as propostas de reorganização dos sistemas de ensino e dos “órgãos gestores” – as secretarias de educação.

Muita ênfase tem sido dada à gestão da unidade escolar mas poucos estudos

debruçam-se sobre as normas e ações que incidem sobre o conjunto das unidades, criando a fantasia de uma falsa autonomia para a escola e as pessoas que nela trabalham.

Realizamos pesquisa na rede estadual de ensino em que identificamos o processo de interferência constante dos órgãos da administração pública sobre o cotidiano escolar. Embora o foco da pesquisa tenha sido a rede estadual de ensino<sup>1</sup>, há semelhanças significativas com o que acontece em outras redes públicas de ensino.

Quando alunos e professores iniciam uma aula qualquer, em alguma escola pública estadual, as condições do que se pode ensinar e aprender estão definidas pela interferência de um conjunto de instâncias que estão muito além do que se pode alcançar ao olhar para o cotidiano escolar. São apresentadas abaixo alguns elementos constitutivos desta interferência.

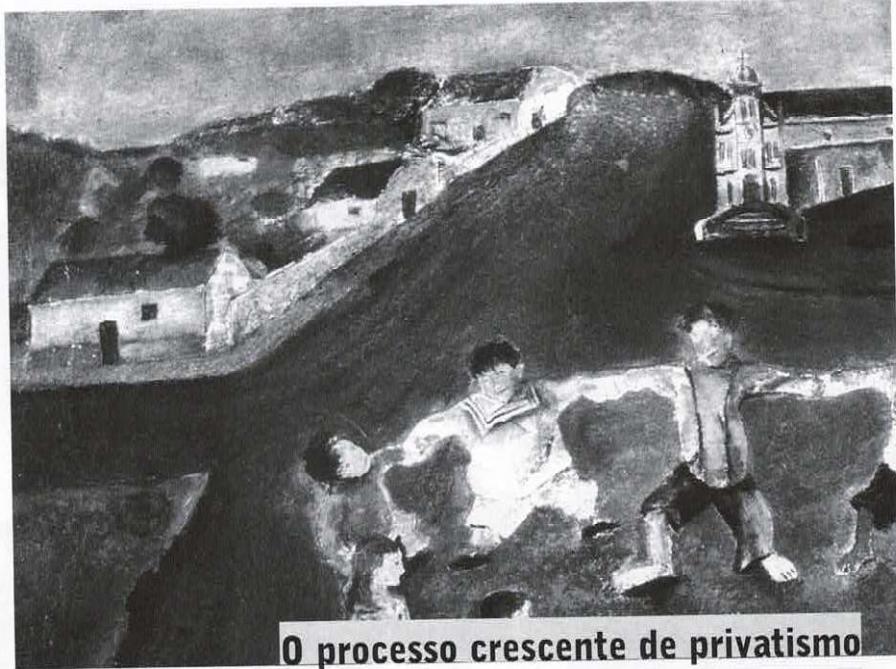
A possibilidade de efetivação da matrícula dos alunos está definida por um órgão central da Secretaria Estadual de Educação do Paraná, localizado em Curitiba - que por um sistema de geoprocessamento determina qual escola disponibiliza vagas para os moradores próximos. Da mesma forma, o número de vagas se define por uma portaria que leva em conta a metragem das salas de aula ( $1\text{ m}^2$  por aluno).

Possivelmente nem todos os professores e funcionários necessários estão na escola no início do período letivo. Uma parte considerável está ainda sendo contratada através de uma empresa parceira, a PARANAEDUCAÇÃO, depois de um teste seletivo. A sua contratação também depende da verificação do número de alunos e de turmas da escola e de uma Resolução da SEED sobre porte da escola.

A unidade escolar, entretanto, não se comunica diretamente com estes órgãos (Superintendência de Infra-estrutura e empresa parceira ou outro órgão da SEED). Há um funcionário do Núcleo Regional de Educação que vai à escola levando as decisões e colhendo as informações. Se a escola está na mesma sede que o NRE (são 32 ao todo no Estado), tem possibilidade de contatar diretamente com os setores deste Núcleo.

Se está num dos municípios de sua jurisdição, é atendida por um contraparte, que possui uma sala num espaço da Secretaria Municipal de Educação ou no prédio da Prefeitura ou, ainda, em um Colégio de porte maior da rede estadual de ensino. Este contraparte, ou assistente no NRE de Curitiba, recebe instruções em alguma reunião realizada no NRE ou ainda de um coordenador de setor ou de um funcionário responsável por alguma atividade dentro do Núcleo.

Mas o acesso às informações, às ordens e aos pedidos da escola também pode ocorrer pela via dos Distritos Escolares. Cada escola pertence a um conjunto de mais ou menos 13 escolas, que se denomina Dis-



**O processo crescente de privatismo  
no último período acarretou um empobrecimento  
das condições de funcionamento das unidades  
escolares, entregues que foram à  
sua própria sorte, sem a ação  
equalizadora do poder público**

rito Escolar, que tem uma escola sede, a Escola-pólo. O Diretor do Pólo recebe orientações do NRE, diretamente ou através do contraparte, e deve informar as outras escolas através de telefone, fax, computador e, às vezes, mandando recados por outras pessoas, ou enviando informações escritas pelo motorista de ônibus que faz a rota entre as escolas. O Diretor da Escola-pólo busca fazer reuniões com os diretores das outras escolas mas a viabilidade destas depende das condições de transporte que cada um deve prover sozinho. Isto dependerá, também, das condições de pavimentação das estradas porque ocorre que entre municípios pequenos a chuva pode tornar tudo intransitável.

Nem sempre as informações chegam às escolas ao mesmo tempo e/ou são coincidentes entre si: pode acontecer de o Diretor receber do contraparte uma orientação um pouco diferente de um setor do NRE ou, ainda, distinta daquela orientação direta da Universidade do Professor ou da Coordenação de Gestão Escolar ou do In-

tituto Rubens Portugal (IRP), responsáveis pela implantação e acompanhamento dos Distritos.

Do mesmo modo, o NRE recebe instruções de diversos lugares: das Superintendências da SEED, dos seus Departamentos e Coordenações, das empresas parceiras, da Secretaria de Planejamento e do IRP. Recebe solicitações que vêm pelos contrapartes e assistentes, diretamente dos Diretores-pólo, dos demais diretores, de professores e pais de alunos. Deve encaminhá-las pelo fluxo normal para os respectivos departamentos através do malote ou pela via informatizada – os notes (através dos quais também recebe instruções, informações e ordens).

Pode acontecer, e acontece, que a multiplicidade e o paralelismo de instâncias gere morosidade na tramitação. Caso o diretor da escola esteja fazendo pressão direta sobre a assistente técnica ou secretária da Chefia do NRE, uma forma de agilizar a troca de informações é contatar pessoalmente alguém no órgão central, o

que será mais fácil se esta assistente tiver relações pessoais e/ou políticas com funcionários de dentro deste órgão.

Diferentemente da circulação de informações e orientações, não chegam à escola, quer pela via do NRE ou da SEED, recursos financeiros e materiais suficientes para a manutenção do prédio, dos equipamentos e, até às vezes, contratação de pessoal. Para resolver este problema há três encaminhamentos a ser seguidos pelo diretor da escola.

O primeiro é organizar o trabalho da Associação de Pais e Mestres (APM) para que através de festas ou campanhas haja arrecadação de recursos entre os pais e moradores do bairro/município onde a escola está localizada. A APM ainda pode cobrar taxas dos seus associados.

O segundo é fazer parcerias com empresas locais de modo a disponibilizar o prédio escolar para exposição de outdoor e para propagandas em muros, além de disponibilizar salas para oferecimento de cursos de inglês ou computação cujas taxas podem reverter em parte para a escola.

O terceiro caminho é o do relacionamento político com os empresários locais, prefeito, vereadores e outras lideranças que podem disponibilizar recursos de verbas de representação e outras.

Em síntese, a existência desses recursos dependerá da habilidade política do diretor e da condição sócio-econômica da *comunidade* na qual está inserida sua escola.

Assim, a existência de carteiras e quadro-negro, as condições de higiene e salubridade, a existência de docentes, pedagogos, merendeiras e as condições de atualização destes, a abertura de vagas, o livro didático, a consolidação da matrícula e a certificação, ou seja, a existência de cada escola para o aluno, decorrem de um processo de gestão do sistema de ensino, cujas definições políticas e técnicas estão centralizadas na Secretaria de Educação e são mediadas por um conjunto de órgãos e setores dentro do setor público e paralelos a ele.

O discurso sobre a eficiência do sistema de ensino remonta à década de 50. De lá para cá, as versões do que seria esta eficiência variaram de acordo com a maior ou menor possibilidade de publicização do Estado. O processo crescente de privatismo

no último período acarretou um empobrecimento das condições de funcionamento das unidades escolares, entregues que foram à sua própria sorte, sem a ação equalizadora do poder público.

As entrevistas e visitas a campo, bem como os inúmeros contatos que tivemos com professores da rede pública de educação básica, permitiram constatar exemplos do abandono nas condições de contratação e seleção de profissionais, na manutenção de prédios e equipamentos escolares, na formação permanente dos docentes, pedagogos e funcionários. Há grande rotatividade de professores e os quadros não estão completos, havendo sempre falta de pessoal para atendimento de serviços gerais, ou secretaria, ou equipe pedagógica e professores de várias disciplinas.

O limite dessas condições fica evidenciado no relato de um dos diretores entrevistados:

Eu não posso sonhar muito alto para a minha escola, eu posso até sonhar, eu sonhei e já consegui muitas coisas, aos pouquinhos a gente vai sonhando. Mas eu acho assim que os nossos sonhos são muito podados também. Pela questão financeira, por se tratar de escola pública, por depender de verbas que vêm, de verbas públicas, também nós somos muito podados neste sentido. Eu queria ter a melhor escola do mundo, se eu pudesse em cada sala ter uma televisão e um vídeo. Eu tenho duas televisões e dois vídeos para trabalhar na escola. Eu queria ter mais, eu queria ter professores com uma capacitação maior, trabalhar com um material pedagógico, desenvolver mais. Eu queria, são coisas que eu estou tentando, mas é um caminho muito demorado para acontecer essa mudança, essa transformação porque a gente não tem condições financeiras para atender isso.

Em que pese este não ser um quadro novo na educação paranaense, o modelo mercantil de gestão pública do sistema de ensino piorou as condições de funcionamento das escolas que, em décadas anteriores, vinham sendo melhoradas, pela Secretaria de Educação, através de medidas como realização de concursos públicos e aperfeiçoamento da carreira dos profissionais da educação e concentração dos esforços de formação continuada nos aspectos propriamente pedagógicos da atuação dos pro-

fissionais da rede estadual.

À medida em que o objetivo das empresas responsáveis pela implementação da política educacional foi a utilização "racional" dos recursos existentes, sem prever ampliação do financiamento para a educação, as escolas tiveram suas condições determinadas pela situação local das comunidades. Como disse um diretor, há "escolas pobres, escolas ricas e escolas médias".

Comparando-se as políticas da década de 80 com as da década de 90 no Paraná, pode-se afirmar que, no primeiro período, há uma tendência de universalização do direito à educação através da busca de implementação de condições que garantissem a igualdade no padrão de qualidade do ensino público. Esta é uma tendência manifesta nos discursos e traduzida em algumas ações, apesar das contradições que permeiam este processo, como consideramos anteriormente.

No segundo período, estudado neste trabalho, o discurso da igualdade e da democratização é substituído pelo da qualidade e da produtividade. As ações voltaram-se, tendencialmente, a transferência do provimento de condições para as próprias escolas e para a divulgação de uma concepção empresarial de gestão, que resultam no aumento da precarização do ensino público no estado.

A que interesses corresponde tal precarização? Talvez a resposta seja dada pela pergunta ao contrário: a escola pública de educação básica interessa a quem?

À medida que as atuais condições tecnológicas e o ritmo de ampliação do capital tornam dispensáveis grandes massas de trabalhadores, a formação das camadas populares só interessa quando orientada na direção de algum disciplinamento e alguma contenção da violência social. A vinculação do Estado e da escola ao mercado não comporta algum interesse de inclusão, pois esta suporia um movimento de transformação social que não se inscreve na tendência dominantemente conservadora das políticas em curso.

É sob o manto da ciência e da técnica que tal conservadorismo se constrói. Nos relatos do mentor do projeto dos Distritos Escolares e no da técnica da SEED responsável por este projeto, esta vertente científica e tecnocrática aparece. Afirma-se que os critérios foram pesquisados

em outros países é estatisticamente definidos, buscando com isso isentar o projeto de qualquer interferência política. É supostamente a “ciência” que passa a racionalizar os processos organizacionais de modo a evitar a interferência dos grupos políticos. O grupo que prevalece se considera, portanto, “técnico” e “neutro”.

Não existe necessidade de concretização do discurso em ações. O novo modelo de gestão, mesmo nos seus moldes gerencialistas, não se realiza e não precisa se realizar porque seu efeito é puramente “estético”, serve para criar a aparência do movimento no lugar do movimento mesmo.

Os Distritos Escolares, por exemplo, só saíram do papel por esforço dos diretores das escolas, que o fizeram na medida das suas precárias condições porque aquelas previstas nos documentos não foram providas:

Quando se criaram, no início desse ano, os diretores-pólo, foi um outro nome para os diretores representantes. Todos nós, diretores-pólo, teríamos o lótus notes, que é um sistema interno da Secretaria de divulgação de informações. Até hoje nós não temos. E nós temos toda a infraestrutura para podermos ter – nós aqui temos a internet turbo de 600 kbps e mesmo assim nós ainda não temos isso daí.

E também o sistema eletrônico entre nós não existe. Que a Secretaria ou o próprio Núcleo mande um e-mail... A maior parte das nossas escolas da área, são 10 escolas e 7 têm acesso à internet. É um sistema que não é usado.

Não tivemos. Nesta questão deixou a desejar. Não fomos atendidos. Foi nos prometido muita coisa e não foi cedida mais uma vez. Umas das condições que favoreceu até o andamento da Escola-pólo é a equipe pedagógica pelo menos estar formada. Eu acho que é uma das condições que favoreceu. Mas ainda falta muita coisa. Por exemplo, nós tínhamos que ter um meio mais rápido de comunicação com o Núcleo ou diretamente com a Secretaria como nos foi prometido, um meio de comunicação direto com a Secretaria de Educação, onde a gente pudesse se comunicar com mais facilidade.

#### [Entrevista com Diretor da Escola-pólo]

Ao discurso da produtividade correspondeu a realidade do abandono das escolas; ao da autonomia, a centralização das decisões; ao da otimização de recursos, o desvio de recursos públicos para empresas privadas ligadas ao grupo do governo; ao da flexibilidade, o do autoritarismo burocrático; ao da científicidade, a continuidade do clientelismo político.

Tal artificialismo não se explica, entretanto, como maquiavelismo. Pode-se buscar a compreensão da incongruência entre o modelo proposto e a realidade do funcionamento do sistema de ensino, de um lado, pelas características da dinâmica política presente no governo estadual, que se caracteriza pela busca de consolidar um bloco de poder por meio de composição de forças políticas não homogêneas, resultantes de diferentes tradições culturais e origens econômicas do Estado do Paraná. De outro lado, pode-se compreender esta incongruência pelas características da utilização deste modelo no campo da administração pública e, ainda mais particularmente, na gestão pública da educação.

Observa-se a convivência entre o velho e o pretendente novo, e supomos que esta convivência seja o cerne da composição do poder estadual no momento pesquisado<sup>2</sup>.

A burocratização, associada ao velho, vem como um elemento de racionalidade na organização do sistema estadual de ensino. É um elemento de modernização do Estado na busca de superação do Estado oligárquico construído a partir de 1930 no Brasil (FÉLIX, 1985). Entretanto, ela é marcada pela permanência dos grupos ligados à oligarquia. Os quadros burocráticos da SEED vão se constituindo ao longo dos anos como parte do processo de distribuição de benesses de caráter patrimonial. A SEED se constitui, então, numa organização viciada por relações pessoais e de “compadrio político”.

As gestões 1995/1998 e 1999/2002 correspondem a um novo momento de modernização que convive com modelos paralelos resultantes da correlação de forças que funda a base do governo estadual: de um lado, a permanência do grupo oligárquico, que sustenta a manutenção do patrimonialismo burocrático; de outro, o grupo moderno, relacionado aos setores mais dinâmicos da economia e ao capital internacional, que busca implementar um

modelo de gestão de maior racionalidade técnica, otimização de recursos e produtividade através da gestão participativa de resultados.

Como a implantação desse modelo se confronta com o modelo vigente na SEED (cuja base de sustentação política permanece), são duas as estratégias de implantação do modelo de modernização. Uma, é remodelar a estrutura da SEED, aperfeiçoando o modelo burocrático já existente. A outra estratégia é, ao criar novas estruturas internas (as novas superintendências), estabelecer uma estrutura paralela no próprio interior da Secretaria. Desta forma, um setor permanece predominantemente arcaico e ocupado dentro da lógica anterior; e outro setor é moderno, composto por quadros contratados para este fim, remunerados por empresas vinculadas e representantes da nova racionalidade técnica, como acontece na criação da nova Superintendência de Recursos Humanos.

A criação de uma organização paralela faz com que haja uma relação direta com as unidades da ponta (as escolas) e, quando necessário, com as estruturas intermediárias (NREs), centrada nas empresas vinculadas institucionalizadas no organograma da SEED – PARANAEDUCAÇÃO, Universidade do Professor, PARANATEC – ou contratadas para determinados projetos – o Instituto Rubens Portugal. Assim se explica, por exemplo, o discurso de que o projeto dos Distritos Escolares vem contra a burocratização e para neutralizar o caráter político-partidário dos NREs.

Este não é um discurso singular do IRP. Quase todas as análises sobre a administração pública no Brasil apontam as mazelas do clientelismo político que resiste em se adequar à racionalidade do Estado moderno que deve, para cumprir sua função, permitir patamares de liberdade do mercado e uma certa regulação do conflito, de modo a permitir a manutenção das possibilidades de ampliação constante do capital. A crítica que CARVALHO & TONET (1994) fazem à cultura do serviço público é emblemática:

Acomodação, falta de compromisso, morosidade e descrédito são presenças constantes no comportamento dos funcionários públicos, resultantes da falta de perspectiva de carreira, de baixos salários, do conhecimento do seu papel organizacional, das ta-



**Em nenhum momento é posta em questão a possibilidade de a causa da ineficiência do setor público residir justamente no seu caráter privado tal como se configura o privatismo no Paraná, cujas formas de expressão vão do apadrinhamento político e uso das benesses do cargo para favorecimento pessoal ou grupal até a determinação das políticas em estreita vinculação com os interesses dos grandes grupos econômicos**

referas limitadas e repetitivas, da ausência de oportunidades de participação nas decisões que envolvem suas tarefas, da falta de sistemas ou práticas que avaliem e estimulem a produtividade individual e grupal, da prática do apadrinhamento, do compadrio, do prevalecimento de interesses pessoais ou de pequenos grupos sobre os desejos e demandas da sociedade. (p.144)

Esta é uma fala muito próxima da do idealizador do projeto dos Distritos Escolares ou dos diretores das escolas, que apontam suas dificuldades em relação aos professores que chegam as escolas e para quem o Estado é “o grande paizão” em quem se pode “encostar” independentemente da competência e responsabilidade na realização do trabalho.

A tal diagnóstico do serviço público, que sem dúvida explicita situações reais,

se contrapõe o da positividade da eficácia e eficiência no setor privado, do qual decorre a conclusão em voga de que, para superar as deficiências no setor público, é preciso fazer o Estado funcionar o mais próximo possível da forma de organização do trabalho da empresa privada.

Em nenhum momento é posta em questão a possibilidade de a causa da ineficiência do setor público residir justamente no seu caráter privado tal como se configura o privatismo no Paraná, cujas formas de expressão vão do apadrinhamento político e uso das benesses do cargo para favorecimento pessoal ou grupal até a determinação das políticas em estreita vinculação com os interesses dos grandes grupos econômicos.

A privatização do Estado pode assim, assumir uma face mais arcaica, identificada ao modo de fazer política cujas origens se encontram na grande propriedade

de terras e em uma agricultura exportadora periférica, e uma face mais moderna, relacionada com os novos marcos econômicos da internacionalização do capital.

MACHADO (1983, p.182) descreve o viés clientelístico na política educacional paranaense até o início da década de 80, característica que ainda vemos presente:

(...) foi possível concluir sobre a modalidade primordial pela qual se deu a maior parte das decisões da política escolar estadual em todo o período analisado: a clientelística. Por política clientelística entendo o atendimento pelo aparelho de Estado a demandas configuradas em seu caráter particularizado, feito como forma de utilização de recursos políticos para o fortalecimento de partidos ou de facções dos ramos Executivo e Legislativo do aparelho de Estado. (...) O clientelismo como modalidade de decisões só é possível (mas não necessário, é claro) quando os interesses das classes podem ser altamente divisíveis, ou seja, atendidos na sua individualidade e particularidade: tal é o caso da demanda das classes por escolas e por professores e candidatos a cargos de magistério e de direção das unidades escolares ou na SEEC.

Sabemos que a distribuição de cargos no serviço público vem sendo, tradicionalmente, uma das formas privilegiadas de construção de bases eleitorais. O setor educacional é um daqueles que mais absorve pessoal. À medida que para o provimento de alguns cargos foram se estabelecendo critérios técnicos de competência aferidos através, por exemplo, de concursos públicos para o preenchimento de cargos docentes e à medida que se democratizou o processo de escolha política, como no caso da introdução de mecanismos de eleição direta ou consulta para definição dos diretores dos estabelecimentos escolares, os cargos vinculados à Secretaria de Educação foram aqueles que permaneceram disponíveis para o leilão eleitoral. Outra forma de uso do setor educacional, resultante da possibilidade de contratação de serviços no setor privado, foi a de favorecimento de empresas de consultoria e assessoria.

A gestão pública no governo do Paraná no período estudado esteve marcada pelas conciliações e disputas entre estas diferentes expressões. Daí a proposição de um modelo empresarial gerencial conviver con-

tradicionalmente com as práticas patrimonialistas, em que um modelo – o da modernização administrativa – favorece outras formas de atendimento a interesses pessoais.

No Paraná, o esforço de modernização empreendido desde a década de 50 e que viceja a partir de 70, apesar da busca de autonomia expressa no discurso paranaista, reforça este atrelamento num duplo movimento que gera consequências na gestão pública paranaense na década de 90: de um lado, a vinculação com os interesses econômicos cujos centros de decisão não estão no Paraná; de outro, o estreito relacionamento entre o Estado e empresários<sup>3</sup> não só no sentido de vinculação de interesses mas também no da participação direta nos aparelhos de poder. Esta última é uma situação típica da forma de fazer política do grupo de Jaime Lerner, como nos aponta a análise de OLIVEIRA (1995, p.211) quando descreve a instalação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) na qual encontramos figuras políticas ainda atuantes no Estado, como o atual prefeito de Curitiba:

(...) assim como os empresários garantiram para si uma representação formal no interior da administração pública, também os planejadores acabaram obtendo formas de representação no interior dos grandes empreendimentos industriais. Nomes como dos ex-prefeito Saul Raiz, do ex-presidente do IPPUC Cássio Taniguchi e do ex-ministro Karlos Rischbieter, por exemplo, figuram na composição dos conselhos administrativos de importantes empresas nacionais e estrangeiras instaladas na CIC. A partir daí, começou a materializar-se a aliança entre os setores empresariais e a elite de planejamento urbano de Curitiba que, em tempos atuais, domina a política estadual.

O modelo de gestão adotado, fortemente influenciado pela internacionalização decorrente do privatismo<sup>4</sup>, corresponde à imposição do modelo empresarial como forma de organização sobre o conjunto das atividades humanas: a empresa é o modelo dominante de organização e aquilo que acontece no seu âmbito é visto e divulgado como paradigma. Daí os modelos gerenciais decorrentes das experiências toyotistas terem sido estendidos inclusive ao setor público, como é o caso da já anteriormente

citada Gestão da Qualidade Total.

Ao mesmo tempo, o setor público constitui-se num mercado promissor para a venda de um produto em expansão: as assessorias técnicas e gerenciais. Estas se tornam não apenas campo para incremento do setor privado e fatia de valorização do capital mas também se tornam a forma atual de beneficiar grupos e pessoas ligados ao poder governamental.

Ao longo da pesquisa, quando comparávamos a proposição com a prática administrativa e a realidade das escolas públicas paranaenses, firmamos a convicção do artificialismo da proposta, uma "idéia fora do lugar". Tal convicção é corroborada pela maior parte das análises sobre financiamentos de programas educacionais realizados pelos BID e BIRD, presentes no Paraná como no resto do país, que aponta a interferência desses organismos internacionais na adoção da GQT, seus termos e racionalidade. Entretanto, pouco se fala sobre a irracionalidade na adoção deste modelo.

Nem sempre a crítica à GQT revela sua precariedade em si como instrumento gerencial, tão pouco revela os limites já hoje apontados no âmbito da própria Teoria de Administração. Mesmo quando se condena o uso da GQT na educação, ainda se está atribuindo um valor de efetividade a ela que não corresponde ao debate e às investigações que se fazem no âmbito do setor produtivo.

Como ocorre com as *inovações* em solo brasileiro, a GQT torna-se instrumento gerencial importante de forma atrasada em relação a outros países industrializados. É na década de 90 que vivemos a *coqueluche* da questão da qualidade. São agentes para a adoção da GQT: o governo, através do Ministério do Comércio e da Indústria e de empresas como a Petrobrás, a mídia de negócios e os consultores<sup>5</sup>, entre outros. (WOOD Jr., 2000)

As consultorias no setor da educação do Paraná, no período estudado, foram não só uma forma de terceirização mas também o instrumento de beneficiar clientelisticamente certos grupos e empresas ligadas ao governo estadual. A definição das políticas desloca-se do setor público-estatal para o setor privado pois as decisões ocorrem no interior das empresas de consultoria e das empresas parceiras.

Assim, segue princípios a terminologia

da GQT impregna o modelo de gestão do sistema de ensino não só por imposição externa dos organismos internacionais mas também porque este é um produto "vendável" por empresas de consultoria próximas ao grupo do poder.

Destaque-se o fato de não serem empresas tradicionalmente vinculadas ao setor educacional. Esta desvinculação é assumida como fator favorável às inovações. Foi esta justificativa dada à contratação das empresas que assumiram os trabalhos de capacitação na Universidade do Professor. Tal como podemos deduzir das entrevistas que realizamos, entende-se que o setor educacional está marcado pelo *politicismo* e só a *neutralidade empresarial* pode garantir uma efetiva renovação.

Assim, uma das explicações (que acabamos de apresentar) do artificialismo do modelo tem a ver com a forma da introdução do discurso e das práticas da GQT na administração pública do Paraná; outra explicação fundamental refere-se à adequação das características do modelo à materialidade do Estado realmente existente.

No âmbito do Estado no Brasil, a trajetória segue um percurso que se inicia no patrimonialismo, percorre uma trajetória de burocratização e hoje busca uma forma mais flexível de administração. Entretanto, não há a efetiva superação de uma "etapa" mas, antes, há uma composição resultante da combinação de forças políticas e econômicas diversas.<sup>6</sup> No período estudado, tanto há permanência de traços clientelistas, quanto há introdução de normas burocráticas e ainda, tentativas de flexibilização administrativa, como já observamos.

Na verdade, não é intenção da administração flexível proposta acabar com os elementos da burocracia: a verticalidade das relações do topo para a base das pirâmides organizacionais não é negada. A *flexibilidade* anunciada é inversamente proporcional ao nível hierárquico de tomada de decisão à medida que as grandes decisões são centralizadas na cúpula e exigem obediência inquestionável. A possibilidade de participação e flexibilização ocorre no âmbito das decisões operacionais que estão diretamente subordinadas à realização de resultados pré-fixados. Daí todo o discurso da autonomia escolar vir acompanhado pela insti-

tuição de sistemas de avaliação escolar, como a Avaliação do Rendimento Escolar (AVR), no Paraná, e o SAEB, em âmbito nacional.

A ênfase dada às mudanças administrativas do sistema de ensino focaliza a questão comportamental. Segundo CHIavenato (1999b, p.186), "a tarefa essencial da administração é criar condições organizacionais e métodos de operações por meio dos quais as pessoas possam atingir melhor os seus objetivos pessoais, dirigindo seus próprios esforços em direção aos objetivos da empresa" (grifo nosso).

Os cursos de capacitação em gestão, realizados pela Universidade do Professor, em Faxinal do Céu, foram pródigos em associar a realização dos objetivos da política educacional com a *qualidade de vida, participação e motivação dos participantes*. Todo o programa buscou a internalização dos mecanismos de controle através da identificação entre o resultado do sistema e as características pessoais e disponibilidades emocionais de diretores, pais e professores. As temáticas desenvolvidas e apontadas por RECH (1999; 2001) comprovam essa hipótese: unidade indivisível entre pessoa e profissional, desenvolvimento do lado subjetivo da vida, auto-estima, inteligência emocional etc.

A tônica dada à subjetividade busca encobrir os conflitos de ordem trabalhista, as contradições entre os projetos educativos das diferentes classes e grupos e a precariedade das condições materiais de modo a despolitizá-los. A racionalização dos conflitos<sup>7</sup> segue o caminho da sua individualização e da sua subjetivação.

Ao disseminar um novo imaginário acerca do trabalho escolar e das responsabilidades sobre a sua efetivação, a grande marca do modelo público de gestão proposto pela SEED/PR foi justificar ideologicamente as mudanças ocorridas no padrão de organização e de financiamento. Pouco mudaram os processos além do que é resultado da retirada do provimento e das condições do Estado. Entretanto, as pessoas na escola, principalmente os *gerentes intermediários* – diretor da escola e o presidente da APM<sup>8</sup> –, passaram a ser as responsáveis pela gestão, ou seja, pela realização dos resultados esperados em termos de indicadores de produtividade do sistema, e a aceitar e realizar abertamente o que antes era velado e realizado com prá-

tica marginal: a manutenção da escola com recursos privados.

A mudança do organograma da SEED e dos NREs, a produção de materiais como o "Guia de Gestão" e a propaganda em torno do *espetáculo* de Faxinal do Céu constituíram-se em instrumento de construção de um imaginário coletivo com a finalidade de justificar as ações e referenciar os sujeitos na sua prática cotidiana (ANSART, 1978). No campo da educação, a administração Jaime Lerner também comprovou sua competência no marketing político, na criação do imaginário sobre um Paraná inovador e moderno, alinhado com os novos paradigmas internacionais.

Tendo se constituído como um dos principais argumentos da concepção neoliberal, que marca a gestão educacional no Paraná, a estatística pode ser usada também como contra-argumento. Neste sentido, os índices estatísticos educacionais do Estado do Paraná – os piores da região sul – demonstram a falácia da retórica lernista. Para além dos dados empíricos constatados nas visitas às escolas, os dados estatísticos também revelam a precarização. Segundo dados do IBGE de 2000, divulgados em 2003 pela Secretaria de Inclusão Educacional, do MEC, o Paraná tem ainda 4,35% de crianças na faixa dos 7 aos 14 anos fora da escola, contra 3,4% em Santa Catarina e 2,71% no Rio Grande do Sul.

A pesquisa sobre o impacto do FUNDEF no Paraná revelou que, no período 1996-2000, apesar do aumento das receitas, o Paraná gastou 13,5% a menos em 2000 do que em 1996 com a função educação e cultura. No Ensino Médio, apesar da contratação de empréstimo com o BID, o gasto foi de 60% a menos. (BRUEL, 2003)

Diante desse quadro, é possível concluir que a ênfase na gestão foi uma forma de justificar *teoricamente* o enxugamento de recursos que se deu tanto pela herança do esgotamento do fundo público quanto pelo explícito direcionamento do Estado no sentido da sustentação direta da ampliação do capital. Uma gestão calcada em resultados e produtividade foi a justificativa para "ajustar" no espaço público a relação custo/benefício.

A tônica nesta relação está presente nas orientações dos organismos internacionais e nas avaliações sobre a Reforma Educacional realizada por estes organismos. Den-

tro desta visão, têm valor aquelas ações que causam maior impacto sobre os sistemas de ensino e que demandam menos aporte de recursos (KRAWCZYK, 2002). Assim, por exemplo, toda a crítica ao baixo impacto resultante da política salarial para docentes foi traduzida no Paraná pela precarização das formas de contratação através do PARANAEDUCAÇÃO.

O caráter *participativo* da gestão de resultados camufla as funções cumpridas pelo modelo e pela insistência retórica na sua implementação:

- a criação de aparência de eficiência para um sistema marcado pela precariedade;
- a justificação para o corte de recursos;
- a criação de um *mercado* de assessorias onde o capital pode se reproduzir;
- o favorecimento de grupos e facções ligados ao governo estadual;
- e o ajuste à concepção dominante de organização da produção e de papel do poder público.

Assim sendo, a educação parece interessar ao governo à medida que permite a exploração do sistema em prol da sustentação política e à iniciativa privada à medida que permite a ampliação do capital.

Restam muitas investigações a serem feitas para explicar melhor as relações da gestão do Estado e da gestão do sistema de ensino com as singularidades históricas de constituição dos espaços subnacionais. O fato de o sistema de educação básica estar desmembrado em *sistemas* e em diversas redes faz com que seja urgente compreender como se organizam esses sistemas internamente e em suas relações.

Uma pendência crucial está na melhor conceituação do termo *gestão*. A ambigüidade de que se reveste neste momento dá ensejo para que práticas diversas e antagônicas nela se inscrevam sem, contudo, precisarem explicitar as suas direções. Talvez um caminho seja retomar os estudos de administração educacional tendo em vista sua articulação crítica com as teorias de administração. Embora possa parecer que este é um percurso esgotado nas análises que fizemos ao tecnicismo imperante na década de 70, a vitalidade dos atuais discursos sobre *gestão educacional* como sustentadores de políticas conservadoras na área da educação exige a retomada da temática.

- 1 A pesquisa a que nos referimos denomina-se "Gestão pública do sistema de ensino no Paraná. (1995-2002)", apresentada como tese de doutorado na PUC/SP em maio de 2004. A descrição que se segue refere-se ao funcionamento da rede estadual de ensino do período estudado.
- 2 A convivência entre velho e novo no campo da gestão não é privilégio do setor público. Como afirma WOOD Jr. (2000, p.83): "Como próprio país, o jeito brasileiro de administrar é marcado por enorme heterogeneidade. Enquanto um número representativo de organizações pratica um gerenciamento de classe mundial, setores inteiros preservam traços de cultura patrimonialista, tecnocrática e conservadora. Relações hierárquicas ou de negócios são ainda personalistas e poucos profissionais."
- 3 "O político transforma-se em econômico num tipo de sociedade cujo desenvolvimento específico da produção não tolera nenhuma independência, nem mesmo formal, do político em face das relações capitalistas. A extração da mais valia relativa implica a interdependência crescente entre as empresas e o Estado e vice-versa. Tal processo concede, evidentemente, enorme poder à tecnoracia dos grandes conglomerados ainda privados e à tecnoracia daqueles setores do Estado que lhes estão diretamente associados" (MOTTA, 1986, p.26).
- 4 Não é acaso o fato da Secretaria de Educação a partir de 1995 ser técnica do BIRD.
- 5 "Quando o TQM chegou ao Brasil, já se cons-  
tituía num conjunto de conhecimentos e metodologias razoavelmente sedimentados. Quando do início do processo de abertura da economia, grandes empresas de consultoria – a maioria internacionais – trouxeram do exterior sistemas de implantação já prontos. Num momento posterior, quando a demanda por este tipo de serviço aumentou, surgiu um impressionante número de pequenas empresas de consultoria, ajudando a levar os conceitos de TQM a nichos não atingidos pelas grandes firmas" (WOOD Jr., 2000, p.86). Não seria o setor educacional público um desses nichos?
- 6 "A trajetória modernizante da administração pública brasileira representa a tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática. Esse processo tem sido marcado por descontinuidades e contradições político-administrativas do Estado, que impuseram um caráter dissociativo às tentativas de implementação de uma burocracia pública no Brasil". (MOTTA, 1997, p.175)
- 7 Para a Teoria de Administração, o conflito deve resultar em produtividade: "O pensamento administrativo tem se preocupado profundamente com os problemas de obter cooperação e de sanar conflitos. O propósito da Administração deveria ser o de criar situações em que o conflito – parte integrante da vida da organização – pudesse ser controlado e dirigido para canais úteis e produtivos." (CHIAVENATO, 1999b, p.121)
- 8 Os primeiros cursos da Universidade do Professor destinaram-se a esses segmentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSART, Pierre (1978). *Ideologias, conflitos e poder*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BRUEL, Ana Lorena de Oliveira (2003). *As reformas do ensino médio no Estado do Paraná (1998-2002): relações entre o PROEM e os projetos de protagonismo juvenil*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR.
- CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira de e TONET, Helena Correa (1994). "Qualidade na administração pública". In: Fundação Getúlio Vargas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 28(2):137-52, ABR./JUN. 1994.
- CHIAVENATO, Idalberto (1999 a). *Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro: Campus.
- FÉLIX, Maria de Fátima C (1985). *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* S.P.: Cortez: Autores Associados.
- KRAWCZYK, Nora Rut (2002). "Em busca de uma nova governabilidade na educação". In: OLIVEIRA, Dalila Andrade & ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs.). *Política e gestão da educação*. BH: Autêntica.
- MACHADO, Lia Zanotta (1983). *Estado, escola e ideologia*. São Paulo: Brasiliense.
- MOTTA, Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel (orgs.) (1997). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas.
- MOTTA, Fernando C. Prestes (1986). *Organização e poder: empresa, Estado e escola*. São Paulo: Atlas.
- OLIVEIRA, Dennison de (1995). *A política do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP.
- (2000). *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Ed. Da UFPR.
- RECH, Pedro Elói (1999). *Faxinal do Céu – Universidade do Professor: a redução do conceito de educação e uma ameaça à sua forma pública e democrática*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC.
- (2001). "A formação do professor: uma análise de Faxinal do Céu". In: HIDALGO, Ângela Maria & SILVA, Tiezi Luciana Fiorelli (orgs.). *Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90*. Londrina: Ed. UEL.
- WOOD Jr, Thomaz e URDAN, Flávio Torres (2000). "Gerenciamento da Qualidade Total: uma revisão crítica". In: WOOD Jr, Thomaz (coord.). *Mudança organizacional: aprofundando os temas atuais em administração de empresas*. São Paulo: Atlas.