

# GESTÃO DEMOCRÁTICA VERSUS AUTONOMIA DECRETADA: dilemas atuais na administração da escola pública

*Daisy Moreira Cunha<sup>5</sup>*

## RESUMO

Neste artigo, procura-se recuperar, num primeiro momento, sinteticamente, a tramitação do item gestão democrática na Lei 9394/96; em seguida, explora-se alguns ensaios de inovação gerencial que ocorreram nos sistemas escolares públicos nos anos 90, para, finalmente, refletir à luz dessa realidade, questões atuais quanto à autonomia e gestão da escola pública.

## ABSTRACT

This article intends to summarize briefly the elaboration process of the law number 9394/96, more specifically the item concerning democratic management. It also discusses some attempts to innovate the administration of the public school system during the 90's, and highlights aspects of autonomy and management in relation the new structure.

A idéia central desse artigo é de que os "modelos"<sup>6</sup> de gestão que apareceram neste final de século nas reformas oficiais em curso na educação brasileira expressam a concepção de autonomia escolar presente na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Através de um questionamento dos critérios que hoje regem a administração escolar pública, responsabilizada por todos os males, a gestão escolar vem sendo alterada radicalmente no bojo de uma reforma mais ampla do Estado e de suas funções na sociedade. Isso porque a educação está sendo considerada por governantes e empresários como insumo fundamental para o desenvolvimento econômico. Para estes a educação é o único caminho possível para inserção do país numa nova conjuntura econômico-produtiva

<sup>5</sup> Mestre em Educação pela FAE/UFMG. Professora da FAE/UFMG.

<sup>6</sup> Em nossos estudos buscamos caracterizar estas experiências quanto aos aspectos do financiamento, descentralização pedagógica, administrativa, entre outros. Utilizaremos o termo modelo para nos referirmos a cada um dos casos estudados como tipos de experiências particulares que não podem ser reproduzidos em outras realidades.

que vem se configurando, desde meados dos anos 70, em nível mundial. A palavra de ordem do discurso reformista é a "Qualidade e Produtividade dos sistemas escolares".

O pressuposto máximo das reformas em curso é que eficiência e eficácia somente advêm de critérios da gestão privada. Junto a esse pressuposto encontramos outro: a qualidade nos sistemas de ensino advêm do ajuste técnico nos processos administrativos internos das unidades escolares. No cerne da política reformista encontramos a idéia de "quebrar o álibi estrutural" do sistema, abrir a "caixa-preta" da escola. Assim, a política educacional oficial nos últimos seis anos tem buscado introduzir de maneira autoritária novos mecanismos de regulação administrativa nos sistemas escolares para alcançar competitividade, eficiência e eficácia.

Observamos, nos argumentos oficiais sobre a gestão da escola pública, uma tensão entre o público e o privado. Tensão essa que atravessou a história da educação brasileira em torno de questões como laicidade, liberdade de ensino, papel do Estado e financiamento educacional e é agora reafirmada nas políticas educacionais em curso nos anos 90, em torno do elemento gestão.

CURY (1992) reconstruiu os argumentos dos empreendedores da iniciativa privada no campo da educação nos últimos 25 anos. Através dessa reconstrução, demonstrou o amadurecimento das idéias liberais daqueles, no contexto do neoliberalismo. Da argumentação tradicional, em que se reivindica a melhor relação custo/benefício na educação privada, passando pela defesa do direito da família escolher as opções educacionais no mercado, os empresários da educação chegam aos anos 90 apresentando-se como "paradigma modelar positivo a quaisquer outros sistemas da administração e gerenciamento da educação". Desde então, buscam legitimação social na relação produtividade/modernidade/qualidade que afirmam oferecer.

Esse pensamento privatista renovado, existente entre os que intervêm no campo educacional privado brasileiro, num contexto de reformas do Estado e de redução de suas funções sociais, emerge vitorioso entre os governantes.

## A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LDB É A HISTÓRIA DE UMA PERDA

O "Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito"<sup>7</sup> defendia a gestão democrática, acadêmica, científica, administrativa e financeira de todas as instituições e cursos, em todos os níveis; defendida também eleições de diretor e coordenador em todos os níveis, com participação de todos os segmentos da comunidade escolar.

O campo democrático e popular concebeu a gestão democrática à luz dos princípios de autonomia, participação e descentralização. Esses princípios se expressavam na formação de Conselhos e Fóruns representativos desde as unidades escolares, passando por todo o sistema de ensino, até a formação de um Conselho Nacional de Educação onde estariam representados todos os segmentos envolvidos no processo educacional, sendo esse último responsável por elaborar a política educacional nacional.

Inscreeveu-se finalmente, no texto da Constituição Federal aprovada em 30 de agosto de 1988, "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (art.206, inciso VI). Fica então, a cargo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a ser elaborada a partir da promulgação da carta constitucional, normatizar a gestão com critérios democráticos em todo o país.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública retoma sua concepção ampliada de gestão democrática no primeiro projeto de LDB. Porém, a tramitação dessa concepção nos vários substitutivos que tramitaram no Congresso e no Senado é marcada por uma perda progressiva. Senão vejamos<sup>8</sup>:

*Projeto Otávio Elíseo - 1ª e 2ª versão e Projeto Jorge Hage* previam:

(1) Conselhos de escola; (2) participação do pessoal do magistério, pais e funcionários nos colegiados; (3) participação de representantes da sociedade civil nos colegiados e instituições de ensino superior públicas; (4) a escolha democrática dos dirigentes escolares; (5) transparência nas decisões internas nos usos dos recursos e na garantia de acesso às informações; (6) ampliação

---

<sup>7</sup> O Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, era composto por 15 entidades, entre elas: ANDES, ANPED, CEDES, ANDE, ANPAE, UNE, UBES. Esse Fórum acompanhou os debates da Constituinte, apresentando e debatendo as propostas. Após aprovada a Carta Constitucional de 1988, essas entidades seguiram seu trabalho, acompanhando a tramitação da LDB, nesse período denominava-se Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB. (BRITO, 1995)

<sup>8</sup> Cf. BRITO, Vera L. A. 1995.

da oferta de ensino público de qualidade; (7) estabelecimento de objetivos e prioridades semestrais ou anuais; (8) avaliação de resultados, quanto aos objetivos de ensino, pesquisa e extensão de seus serviços à sociedade e aplicação de recursos.

### ***Substitutivo Ângela Amim***

Nesse substitutivo há duas supressões importantes no item gestão democrática:

1º - é suprimida a participação das comunidades externa e interna na administração do ensino público;

2º - é suprimida a participação da comunidade escolar no processo de escolha dos dirigentes. Nesse mesmo item, há uma substituição que altera o alcance das normas propostas: em lugar de discussão ampla dos objetivos e prioridades anuais, é aprovada a "elaboração de planejamento anual da escola, de forma participativa, valorizando a experiência da comunidade.

### ***Substitutivos Darcy Ribeiro***

A gestão democrática é definida, no primeiro substitutivo, como a integração dos sistemas de ensino com as famílias, gestão democratizada, participação democrática no processo educacional, maioria absoluta de professores nos órgãos colegiadas e comissões. Porém, ao longo da apresentação dos sete substitutivos do senador Darcy Ribeiro, a idéia ampliada de gestão democrática fica reduzida à participação da comunidade escolar e local na gestão do estabelecimento de ensino.

### ***LEI 9394/96***

Na versão final da nova LDB constam apenas dois artigos que falam diretamente da gestão democrática:

art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II. participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes;

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia

pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Como podemos observar, os textos vão diluindo progressivamente o conteúdo defendido pelos setores democráticos e populares. Perde-se muito em relação à concepção de gestão democrática apontada nos primeiros projetos de LDB que previam a instituição de mecanismos de participação na administração dos sistemas escolares e na administração das escolas.

## **A GESTÃO ESCOLAR NA POLÍTICA EDUCACIONAL DOS ANOS 90: O PRIVADO EMERGE COMO REFERÊNCIA DE GESTÃO PARA O PÚBLICO**

Nos anos 90, apareceram, paralelamente à tramitação da LDB na Câmara e no Senado, modelos de gestão escolar imbuídos de critérios do gerenciamento privado. Esses modelos aparecem articulando programas educacionais de governos que ensaiam a descentralização e autonomia em vários níveis e em diferentes aspectos: uma forte defesa da municipalização, privatização em variados graus e inovações nos critérios de financiamento escolar.

Uma análise mais acurada pode apontar o quanto as iniciativas, mais do que ensaios bem ou mal sucedidos nas políticas educacionais, têm preparado terreno para reformas mais profundas na estrutura e funcionamento dos sistemas escolares públicos, diferentemente, do que apontam algumas leituras. Para estas, as inovações introduzidas na gestão escolar são consideradas apenas como experimentalismo político-administrativo, em que há uma simples transposição das inovações organizacionais e administrativas do setor privado para o público.

Faremos aqui uma exposição indicativa desses modelos de gestão na ordem em que aparecem no cenário da política educacional.

## **GERÊNCIA DA QUALIDADE TOTAL EM EDUCAÇÃO - 1991- MINAS GERAIS**

Em 1991, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG) estabelece contatos com a Fundação Christiano Ottoni<sup>9</sup>, visando o

---

<sup>9</sup> Fundação ligada à Escola de Engenharia da UFMG.

desenvolvimento, a partir do modelo japonês, de uma proposta de Qualidade Total em Educação. Na proposta mineira, Programa de Qualidade Total em Educação (PQTE), partia-se do pressuposto de que o problema central da crise na educação seria o da qualidade dos seus "produtos" educacionais causados por uma "gerência" do trabalho escolar ineficiente.

Pressupondo que o trabalho da gestão escolar é central, a proposta consiste na adaptação de elementos do modelo japonês à administração das instituições educacionais através de um enfoque gerencial nas suas atividades, inclusive pedagógicas, visando o aperfeiçoamento da qualidade do processo educativo. Uma proposta de melhoria de tipo incremental em que as inovações gerenciais independem de investimentos em capital fixo ou de novos produtos.

O "segredo" consiste no reforço da gestão das unidades escolares através de uma metodologia gerencial que permite a adaptação destas unidades à localidade onde estão inseridas e o aumento do controle por parte do poder central quanto às metas fundamentais do sistema de ensino.

Cada escola é concebida como um sub-sistema, composta por processos de trabalho, cada um deles podendo ser analisado como sub-sistemas: biblioteca, merenda, aulas etc. Todos estes processos têm como coordenador o diretor, que é auxiliado pela Equipe de Qualidade. Cada processo possui seus próprios insumos necessários ao funcionamento e seus próprios produtos. Cria-se, desta forma, uma cadeia produtiva entre fornecedores e clientes no interior da escola e desta com sua realidade mais imediata. Essa cadeia produtiva transforma todos em controladores da qualidade dos serviços escolares, estabelecendo-se, assim, uma nova forma de controle do trabalho escolar.

À SEE/MG cabe não só o estabelecimento das metas interfuncionais, como também promover os processos avaliativos do desempenho das unidades escolares. Essa avaliação serve de parâmetro à padronização, que combina flexibilidade e enquadramento conforme as etapas do processo de implementação da Qualidade Total.

O controle do trabalho escolar depende da possibilidade de construção do consenso no cotidiano, através da integração dos envolvidos na cadeia produtiva. Essa integração se respalda nas ações de cada um ao servir ao próximo cliente e no vigiar o fornecedor direto, em função das metas interfuncionais definidas pela direção e pelo governo. O auto-controle e a auto-inspeção são fomentados pela vivência de técnicas participacionistas.

Os autores que subsidiam o trabalho da Fundação Christiano Ottoni na implantação da qualidade total no sistema estadual de ensino crêem que:

*"Trata-se de um sistema 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 no auxílio, no aprimoramento do seu labor pedagógico e em todas as suas atividades". (FREITAS & outros, 1993: 3)*

As implicações para um projeto pedagógico são inegáveis pois um modelo de gestão que envolve a totalidade das pessoas da organização, enquadrador e normativo do comportamento de todos, só pode trazer mudanças profundas em nível da cultura institucional.

Essa nova cultura organizacional pode representar o expurgo das divergências, favorecer o retrocesso de relações trabalhistas na escola (formas de contratação, pagamento, etc.), proporcionar o esvaziamento de conquistas históricas dos trabalhadores, como as eleições diretas para diretor, agora transformado em líder.

As implicações para o processo de ensino-aprendizagem são relativas a um fazer pedagógico que retira toda a dimensão de troca possível entre os atores diretos e indiretos deste processo. Professor é aquele que ensina; aluno é aquele que aprende; diretor é aquele que gerencia a escola, um líder sempre olhando para o futuro; a merendeira é vista apenas como a responsável pela merenda.

Como consequência, nega-se a especificidade do trabalho escolar, nega a idéia de que a ação educativa deve ser uma ação de cooperação em que o professor é também um agente paciente do conhecimento, e os alunos interlocutores da própria educação. Nesse sentido, não há lugar para a concepção de que ao diretor cabe ampliar os espaços democráticos de participação dos interlocutores na ação educativa.

O aluno figura no PQTE, num certo momento como cliente, mas sua interface maior é de produto para a sociedade. Sua família é vista como cliente e ao mesmo tempo como fornecedora à sociedade.

Quanto à avaliação, as transformações são radicais. Introduce-se a avaliação permanente no processo educativo, o que pode ser considerado um avanço num certo sentido, porque é a própria escola que passa a ser avaliada. Mas a avaliação escolar, ao ser feita por agentes externos, com critérios puramente quantitativos, gera um recorte das qualidades a serem inspecionadas: as que

podem ser transformadas em valores numéricos. Nesta perspectiva, avalia-se o professor, a escola, o aluno, de maneira regular durante o processo. As qualidades são, portanto, as que podem ser transformadas em especificações ou dimensões numéricas da qualidade de ensino, o que ignora grande parte da especificidade da ação pedagógica.

Conclui-se, a partir dessa rápida exposição, que o PQTE limita, condiciona e circunscreve a ação pedagógica às paredes escolares, utilizando-se de velhos mecanismos de alienação do trabalho, pois:

- tira o foco do político e o coloca no moral dos funcionários;
- utiliza a mesma instrumentalidade de outros tempos (tecnicismo) para medir e controlar os resultados da produtividade escolar;
- encara a escola como um sistema que pode ser controlado, através de seus sub-sistemas, pelos insumos, pelo processamento e pelos produtos resultantes desse processo e;
- serve aos mesmos interesses ideológicos que, no passado, tentaram dar à escola a função de espaço criador de mão-de-obra para o mercado. Reduz a escola à visão empresarial, como tentou a Teoria do Capital Humano.

Esse programa incluía, inicialmente, a participação de 17 escolas-piloto da Rede Estadual. Essas escolas teriam a função de reproduzir essa metodologia gerencial para as demais escolas estaduais. Porém, analisando as iniciativas educacionais do governo nos dois últimos anos, constata-se que o PQTE deixou de ser o elemento central nessa política educacional. As resoluções da SEE/MG têm priorizado uma intervenção na própria estrutura do sistema estadual de ensino, antecipando mudanças que se encontram hoje nas diretrizes da política educacional nacional, como, por exemplo, reestruturação do curso de nível médio que foi iniciada com a Resolução nº 7884/95.

## **ESCOLAS-PADRÃO – 1991 – SÃO PAULO**

A proposta de Escolas-Padrão surgiu no governo Fleury (1991-1994). Buscou-se implementar com as Escolas-Padrão a autonomia total do poder central, reforçando os conselhos de escolas para a gestão dessas unidades. Como nas políticas educacionais de outros governos estaduais do mesmo período, parte-se do princípio de que a universalização do ensino público já é algo consumado. Ao analisar os problemas educacionais, atribuem-se como causas centrais: a insuficiência de uma política persistente de

formação e valorização dos docentes, a não incorporação adequada das universidades no processo efetivo de transformação do ensino fundamental, os baixos salários, e finalmente, uma máquina administrativa anacrônica.

A primeira medida da Secretaria de Educação foi a criação de um *núcleo de gestão estratégica*, com a função de dirigir, junto ao poder central, as mudanças necessárias. Mudanças essas que devem ser também da unidade escolar e não só do poder central, no sentido de criar um novo padrão de qualidade na escola pública.

*"...a palavra padrão, aplicada à escola que queremos, tem sentido oposto a padronização. Ela deverá ser o reverso da escola uníforme, burocrática, rígida e anônima". (SEESP, 1991:3)*

A implementação da Escola-Padrão seria gradual, dando-se primeiramente em 300 unidades num universo de 6359 escolas. A opção por essa forma de implementação era defendida em nome do suposto caráter interativo e participativo que deveria reger as relações entre escola e poder central. As primeiras unidades serviriam de amostragem na avaliação dos ganhos de desempenho para efetivar a generalização do modelo no restante da rede de ensino. Cada escola deveria ter seu Plano Diretor, o qual seria registrado num "Contrato de Gestão", que deveria ser renovado anualmente entre escola e Secretaria de Educação.

*"A escola não será mais apenas um pólo final de um gigantesco e pouco operante sistema centralizado e burocrático de planejamento e ação educacional. Ela passa a ser, a partir de agora, o núcleo e a base de um sistema de ensino capaz de dimensionar suas próprias necessidades, programar suas ações, demandar os suprimentos externos e aplicá-los. Na sua relação com a secretaria, haverá uma inversão de mão. Esta, sem abdicar das responsabilidades estratégicas que lhes foram atribuídas pela sociedade, se reservará o papel de planejamento geral e controle, bem como o de difusor dos avanços em cada escola". (SEE-SP: 1991:3)*

Como podemos observar, nesse modelo de gestão do sistema escolar, a unidade escola passa a ser o centro do sistema, mas o grau e os limites da sua autonomia continuam sendo determinados pelo poder central, sendo esse último quem define os objetivos gerais da educação no estado. Se a escola tem autonomia para escolhas de técnicas e metodologias de ensino no seu trabalho pedagógico cotidiano, cabe à secretaria, por sua vez, estabelecer o conteúdo mínimo, o número mínimo de horas e os "critérios de avaliação global dos resultados do ensino".

*"A escola pública deve se afastar do modelo atual, em que figura como célula de um imenso organismo unforme da organização burocrática do sistema de ensino. Ela deve se transformar num organismo vivo e atuante na vida da sociedade. Deverá ser uma escola capaz de reformular-se, adaptar-se, com vistas à concretização de seus objetivos. Para atingir tais objetivos, o Estado deve redefinir sua relação com a escola e rever a qualidade de seus vínculos com a sociedade. De simples prestador de serviços em que o cidadão figura passivamente, deve assumir com destaque a função de articulador dos recursos a serem aportados ao sistema de ensino". (SEE-SP, 1991: 3)*

## **ESCOLAS COOPERATIVAS: A ESCOLA PÚBLICA COM MICROGESTÃO PRIVADA - PEQUENO HISTÓRICO E APONTAMENTOS PARA BALANÇO**

Utilizando um discurso que condenava a qualidade dos serviços públicos, a Prefeitura de Maringá vinha promovendo a privatização dos serviços de coletas de lixo na cidade. É nesse contexto que o prefeito pefelista Ricardo Barros, "Administração Liberal", no biênio 91/92 (terceiro e quarto anos de mandato), introduz a idéia de "privatizar a gestão das escolas sem privatizar as escolas" do Ensino Fundamental e Pré-escolas. Em 1991, três escolas das 23 existentes (15 no perímetro urbano e oito rurais) foram incorporadas ao programa, e em 1992 mais 12 escolas foram incorporadas.

A idéia central desse modelo de gestão consistia em entregar às equipes de professores a gestão das escolas. Essas equipes concorriam entre si com projetos pedagógico-administrativos, para ganhar a concorrência em editais de licitação abertos pela prefeitura. A equipe vencedora administraria a escola por dois anos contratando pessoal, definindo níveis salariais a partir dos insumos/gastos de cada unidade.

*"...é possível privatizar a gestão do serviço público, sem que o próprio serviço seja privatizado. Os recursos devem continuar provindo dos cofres públicos e sendo gratuitos para a população, mas a sua aplicação deveria ser gerenciada pela iniciativa privada, com interesses diretos na eficiência de sua aplicação". (1991) "O Objetivo básico é entregar a administração de cada unidade de prestação de serviço a cooperativas de trabalhadores, desvinculadas funcionalmente do poder público, mas a ele prestando serviços e recebendo por produtividade". (CENPEC, 1994:26)*

*"A transferência a terceiros da responsabilidade de administrar o dinheiro público pretendeu aplicar os princípios da economia privada*

*às tarefas públicas. As funções do poder municipal começam a diminuir, reduzindo-se gradativamente ao indispensável, fundado na autonomia cada vez maior da escola". (CENPEC, 1994:31)*

O argumento básico da "Administração Liberal" de Maringá para mudanças na gestão escolar era a ineficiência e falta de agilidade que a macrogestão da rede municipal impunha às escolas. A idéia central desse argumento era a necessidade que se impunha de introduzir "motivação" aos profissionais da educação para efetivarem qualidade em seu trabalho escolar. Tornar os professores "empreendedores" das melhorias educacionais era a única alternativa de melhoria da qualidade da educação ofertada na Rede Municipal de Maringá.

*"Todos os donos das empresas têm sido ao mesmo tempo trabalhadores nela, e por outro lado, pelo menos metade dos empregados são donos. Uma situação em que as pessoas só podem reivindicar maiores ganhos da sua própria competência e desempenho. A inovação básica é que, ao invés de participar de um concurso para ter estabilidade no serviço público, os profissionais da educação participam de freqüentes concursos para dar maior eficiência ao serviço público, e com isso auferir melhores resultados financeiros para a sociedade e para si". (Sec. Municipal de Educação, 1991)*

Os defensores dessa proposta afirmavam que os professores seriam os beneficiários diretos do novo sistema:

*"Os professores constituem sociedades para participar de concorrências, pelas quais lhes é entregue a administração de unidades escolares. A sociedade recebe per capita, de acordo com o número de alunos e com a capacitação técnica da equipe. E ganha liberdade para administrar estes recursos da forma mais eficiente, inclusive fixando níveis de vencimentos que - a experiência já prova - podem ser bem melhores que os pagos diretamente pelo poder público". (Secretaria Municipal de Educação, 1991).*

*"O sistema Escola Cooperativa exige que as sociedades participantes das licitações sejam constituídas exclusivamente por profissionais da educação que vão trabalhar na escola, caso sua proposta seja vencedora. Por outro lado, também é exigido que um mínimo de 50 por cento dos trabalhadores sejam sócios da organização que vai gerir a escola". (Secretaria Municipal de Educação, 1991).*

A Prefeitura de Maringá/PR defendia que ao entregar a gestão das unidades escolares da Rede Municipal a uma empresa formada por professores e funcionários diretamente envolvidos em sua administração, esse grupo se

empenharia em racionalizar custos, manter o bom nível de ensino, avaliar constantemente as suas condições e motivar a permanência dos alunos na escola, já que o financiamento da unidade escolar deveria ser com base no número de alunos matriculados e com frequência regular.

Em outros momentos, o discurso ora se dirigia aos pais, ora aos alunos, ora à sociedade numa interlocução que buscava responsabilizar o corpo docente pelos resultados da produtividade escolar.

*"Os professores têm interesse em preencher todas as vagas disponíveis, porque a ociosidade das vagas significa receita potencial que não estão sendo aproveitadas. Por outro lado, quanto mais passa o tempo, mais as sociedades vão aperfeiçoando seu sistema de gestão, com menor custo e maior eficiência, e essa diminuição de gastos vai ser repassada automaticamente para o poder público, na medida em que as sociedades vão poder propor custos per capita cada vez menores, em função da otimização e do interesse de vencer a concorrência. Isso será feito sem prejuízo da margem de lucro ou de remuneração. Isso faz com que o município consiga gastar menos, ter mais qualidade, em função dos interesses específicos dos professores em buscar baixo custo com eficiência". (Secretaria Municipal de Educação, 199.)*

A gestão cooperativa se dava com base num contrato entre a Prefeitura e empresa e/ou sociedade constituída especificamente para essa finalidade. Nesse contrato, são estabelecidas as obrigações das partes cabendo ao poder público municipal ceder o prédio totalmente equipado e efetuar o pagamento por aluno matriculado. À empresa caberia garantir uma extensa série de exigências. O não cumprimento dessas implicaria sanções que iam desde advertências, multas, não renovação até revogação do contrato.

Quanto ao financiamento, a Prefeitura de Maringá não adotou o modelo do vale-educação (bônus), porém adotou mecanismos correlatos: abriu uma conta para saque das escolas, o qual poderia ocorrer mediante a apresentação da lista de matriculados. Nesta experiência chegou-se a estipular o custo-aluno para o repasse de verbas às escolas. No estabelecimento do custo foram levados em consideração os seguintes elementos:

- despesas: material de expediente, limpeza, esporte, farmácia; merenda; equipamentos de cozinha; água, luz, gás; manutenção da biblioteca.
- pessoal: salários do corpo docente e técnico-administrativo; encargos sociais.
- taxa de administração: estipulou-se uma porcentagem de 10%.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Cf. CENPEC, 1995.

A racionalização dos gastos, como de manutenção, por exemplo, permitiria uma melhor remuneração aos professores e funcionários ao final de cada mês.

A gestão privada introduzida nos serviços públicos de ensino atinge conquistas femininas no trabalho. É comum os "gerentes dos sistemas educacionais" apresentarem, nas mesas de negociação com sindicatos queixas quanto ao "turnover", absenteísmo e licenças médicas dos profissionais da educação. Essa proposta de gestão fere a garantia desses direitos trabalhistas.

*"Na escola cooperativa, se o professor não pode comparecer ele deve providenciar um substituto, com a devida qualificação, e as suas expensas. Isso faz com que o professor reflita muito antes de decidir se deve ou não faltar ao serviço. Se o período de ausência precisa ser demorado - como no caso de uma gravidez, por exemplo - cabe a sociedade reunir-se, e encontrar a solução menos onerosa, respeitados os direitos do sócio que precisa ausentar-se". (Secretaria Municipal de Educação, 1991)*

Era necessário garantir uma autonomia regulada pelos objetivos educacionais da prefeitura, entregando a resolução gerenciamento cotidiano sem perder o controle dos resultados:

*"Cada professor deve prestar um mínimo de horas semanais à diretoria de educação do município, em reuniões onde recebem todas as diretrizes pedagógicas. O material escolar, os métodos de ensino, os currículos escolares são itens supervisionados de perto pela prefeitura. O contrato tem cláusulas precisas quanto ao controle pedagógico por parte da Prefeitura, e que pode ser rescindido em caso de inobservância. A Prefeitura entrega a área administrativa da escola e confia que a qualidade do ensino seja uma diretriz básica da sociedade, até porque uma necessidade fundamental para o seu êxito. Mas assegura os mecanismos de controle e mantém a área pedagógica sob seu domínio". (Secretaria Municipal de Educação, 1991)*

A resistência organizada foi fundamental para barrar a implementação da proposta. A formação do "Fórum Maringense em Defesa do Patrimônio Público", passo importante na contestação dos dados divulgados e da propaganda enganosa feita pelo prefeito, cumpriu papel fundamental na articulação da sociedade civil contra o projeto de privatização da gestão escolar em Maringá. Segundo o Fórum, estaria ocorrendo uma mudança que favoreceria a mercantilização do ensino, com prejuízos para a gestão democrática e para a relação escola-comunidade. Estaria também havendo manipulação de dados e priorização no atendimento para as escolas do

programa que acabavam tendo tratamento especial por parte da Secretaria de Educação. Conclui-se que a experiência caracterizava-se como uma "sociedade empresarial formada por cotas limitadas", em que os recursos eram públicos, mas previam a apropriação do lucro por particulares, o que gerava sucateamento de materiais, arrocho salarial, contratação de mão de obra barata e desqualificada, contratação temporária sem concursos públicos.

Outro caminho de resistência foi a "Ação Cominatória" movida pelo Ministério Público para sustar a adoção progressiva da gestão cooperativa. Tal ação tinha como fundamento a natureza jurídica dos serviços de ensino público: argumentou-se aqui que serviços públicos são considerados de administração e execução privativa do Estado, aqueles que são prestados diretamente à população.

Os limites legais da ação administrativa na prestação descentralizada do ensino público é a seguinte: as escolas cooperativas são estranhas ao texto constitucional uma vez que não se enquadram nas definições estabelecidas pelo art.213 da Constituição Federal<sup>11</sup>. Essa proposta contraria o preceito constitucional na medida em que possibilita a apropriação do lucro pelos gerenciadores..

Nessa "Ação Cominatória" em que o Poder Público Municipal era o réu, coube exame da matéria pelo Egrégio Tribunal de Justiça que em primeira instância constatou:

*"A contratação de Escolas Cooperativas, manejadas por empresas privadas, com repasse de verbas face à contratação de professores particulares e cessão de bens públicos, fere os dispositivos do art. 213 e seu parágrafo I ; da CF de 1988, desde que os recursos públicos têm destinação certa e específica ratificada pelo art.187, da Constituição Estadual de 1989".*

Tal experiência transformou-se no centro dos debates da sucessão municipal. A derrota do candidato de Ricardo Barros extinguiu as iniciativas da gestão anterior, divulgando dados que colocavam em cheque a propaganda da "Administração Liberal". Neste pouco tempo não foi possível observar uma manifestação completa dos efeitos da adoção de tal modelo de gestão, entretanto constatamos que:

---

**11 O artigo 213 da Constituição Federal define que os recursos públicos podem ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que comprovem finalidade não-lucrativa e no caso de encerramento de suas atividades devem aplicar seus excedentes financeiros em educação, assegurando a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público.**

- a privatização reduziu o custo/aluno;
- as escolas rurais que não participaram do programa foram obrigadas a operar com excesso de pessoal efetivo da rede uma vez que não podia haver demissões;
- houve sucateamento do patrimônio público por adoção de alternativas de menor custo na compra de material didático e contratação de pessoal;
- ocorreram muitos prejuízos atingindo trabalhadores contratados por não cumprimento de cláusulas trabalhistas;
- houve aumento da burocracia pública, já que a fiscalização exigiu expansão dos quadros de funcionários administrativos;
- houve rotatividade de empresas gerenciadoras provocando descontinuidades na gestão escolar;
- ocorreu duplicidade de gastos. O município assumia o pagamento de contas de água e luz, sendo que recursos já haviam sido repassados às escolas;
- não houve cumprimento das normas mínimas de aplicação dos recursos;
- as gerenciadoras tinham como estratégia a prática de envolver o maior número possível de trabalhadores na cooperativa, e os que não eram envolvidos - sócios minoritários - acabavam por não ter seus direitos trabalhistas cumpridos.

Contrariando as teses da administração liberal, a adoção do modelo não foi responsável pela diminuição dos índices de evasão escolar, uma vez que os mesmos também diminuíram nas escolas que estavam fora do programa.

## ESCOLAS COOPERATIVAS À PAULISTA (1996)

Num estudo encomendado pela Prefeitura Municipal de São Paulo à Fundação Escola de Sociologia e Política (FESP-SP), "*Projeto de Desenvolvimento Institucional - Estudo específico de alternativas para a rede de escolas municipais*"<sup>12</sup>, encontra-se um conjunto de recursos administrativos oriundos de várias propostas de gestão escolar. Nesse conjunto há, especialmente, o resgate de elementos da proposta Escolas-Padrão (Governo Fleury) e da experiência de Maringá.

---

12 Caderno n.IV, neste documento encontramos as seguintes partes: I - Alternativas possíveis; II A alternativa mais viável a curto prazo e seus instrumentos de institucionalização e; Anexos: 1. Modelo de Gestão Compartilhada, 2. privatização da Gestão, 3. Modelo Econômico-Financeiro. O documento estudado não possui numeração seqüencial.

Considerando as opções administrativas como escolhas políticas, o documento aponta que estas decorrem, em sua combinação técnica final, de uma leitura dos recursos administrativos disponíveis e mais adequados ao contexto sistêmico onde será implantada a inovação gerencial. Isto explica porque o documento estudado não apresenta três modelos acabados de gestão, mas três possibilidades de combinação de elementos, que são apontados como favorecedores de uma gestão eficiente.

Nas alternativas de inovação administrativa apresentadas, existem opções de mesclar os recursos e técnicas administrativas, desde que essa combinação tenha como eixo estrutural dois elementos centrais:

*"1- a instituição de uma nova relação de trabalho, e; 2- a autonomia de gestão, privilegiando a unidade - "empowerment"- em detrimento da idéia de rede burocrática, onde as responsabilidades ficam diluídas."(Alternativas possíveis, 1996, p.2)*

Como nas outras experiências relatadas aqui, procura-se mais qualidade e produtividade introduzindo alterações na configuração do sistema de ensino e no seu gerenciamento. Para a concepção administrativa que embasa o documento, a ineficiência do sistema reside na relação empregatícia (serviço público) que o mesmo mantém com seus funcionários e na configuração da rede de ensino. Os dois principais caminhos administrativos do modelo gerencial apresentados no documento apontam para a descentralização associada a vários graus de privatização.

A descentralização, aliás, tem sido a marca registrada das reformas neoliberais nas políticas sociais nos países latino-americanos. Ela é vista como uma medida administrativa que favorece a resolução de problemas no local onde aparecem e argumenta-se que a mesma propicia captação de recursos financeiros não-governamentais. A privatização nos mais variados níveis é, por sua vez, apontada como única saída para a crise fiscal do Estado, evitando os desperdícios financeiros que estão associados, para os defensores do Estado Mínimo, à forma gratuita como são oferecidos os serviços sociais prestados pelo poder público (DRAIBE, 1993: 971).

Devemos observar, no entanto, que as políticas públicas no Brasil para o setor educacional, num período próximo/passado ou anterior às orientações neoliberais, já vinham, por diversas outras vias, favorecendo o empreendimento privado no setor. Podemos citar a política de incentivos fiscais e bolsas de estudo que significou, em última análise, uma política de transferência de recursos públicos à iniciativa privada no campo educacional. Os caminhos da privatização nas políticas públicas em

educação passam hoje, porém, por outros mecanismos, como podemos observar nas novas propostas de gestão que tentam implementar os "reformadores de plantão".

O estudo da Escola Paulista de Sociologia está atento à possibilidade (aberta na CF88 - artigo 213) - e referendada na nova LDB), de recebimento de verbas públicas por escolas comunitárias, filantrópicas e confessionais. O documento analisado chama atenção para o fato de que a alternativa de Gestão Compartilhada está dentro das normas estipuladas pelos textos legais.

O mesmo estudo segue ainda fazendo referências às limitações prescritas nesses textos legais se o caminho escolhido pela prefeitura fosse os dois outros modelos: Gestão Terceirizada e Privatizada. Ele quer ser cauteloso, mas deixa explícito que se pode fazer esforços a fim de viabilizar a implantação destes dois modelos, dentro dos limites jurídicos e institucionais na lei para que estes dois últimos modelos possam ser implantados. Relaciona ainda entre as possíveis entidades, sempre sem fins lucrativos, que também podem prestar serviços públicos nas escolas cooperativadas "...associações de profissionais, comunitárias, empresas ligadas ao ensino, etc." (Alternativas Possíveis, p. 5 - grifo nosso).

Em determinada passagem, sugere-se inclusive, que

*"Fixado o mecanismo, o Poder Público não precisará restringir-se à rede de escolas públicas, abrindo chance a que venham a ser criadas escolas privadas (com capitais próprios) exclusivamente para o atendimento deste mercado que se abre, desde que aceitem como pagamento das mensalidades o valor fixado para a anuidade de financiamento e cumpram os itens da rota produtiva mínima por nível de ensino e ano escolar, prevista para todas as anuidades" (Anexo 2, p. 8).*

A cautela observada acima deixa explícito, no entanto, que podem ser combinados os critérios, elementos e recursos administrativos relacionados no documento, proporcionando modelos de gestão em maior e menor grau de privatização, dependendo da conjuntura política da implantação do projeto.

O modelo básico de Gestão Compartilhada compreende

*"...um convênio entre a Prefeitura e entidades de direito privado sem fins lucrativos, no qual: => a Prefeitura entra com os ativos (imóveis, equipamentos, instalações e materiais) e os recursos para custeio, e, => as entidades privadas entram com o trabalho de execução e de*

gerenciamento da prestação dos serviços". (*Alternativas Possíveis, 1996, p.5*)

Em todas as alternativas de gestão apresentadas, encontradas a partir da combinação de recursos e técnicas administrativas, o estímulo à cooperação local é um apelo recorrente. A idéia de cooperativa é bastante antiga, tendo adeptos e modelos diversificados no pensamento liberal e no pensamento socialista. As experiências são antigas e novas, de iniciativa estatal ou autônomas e populares.

Observando a realidade educacional hoje, é possível encontrar algumas experiências de cooperativas de ensino de iniciativa popular, demonstrando que a população tem lutado para garantir seu direito educacional, apesar do Estado brasileiro. Tais experiências têm se multiplicado nos últimos tempos, principalmente em determinados níveis mais básicos: educação infantil (creches, berçários) e pré-escolar. Recentemente, o jornal "Folha de São Paulo" noticiou a fundação de uma cooperativa de ensino pela Associação de Moradores do Jardim Souza Ramos, em Guaianazes, zona leste de São Paulo, (FSP, 13/01/97). Não se trata, portanto, de ser contrário ou não às cooperativas, mas de aprofundar o debate sobre seu papel num momento em que o Estado se retira paulatinamente da garantia de oferta do direito à educação.

São dois os tipos de cooperativa relacionadas no projeto:

a) de consumo

*"Dentre os tipos de cooperativas, a cooperativa de trabalho se enquadra com melhor opção, pois seu objetivo é o de obter oportunidades e facilidades para que seus associados - profissionais da educação - possam desenvolver as atividades-fim em que serão especialistas" (Anexo 1, 1996, p.5).*

b) de trabalho,

*"Outro tipo de cooperativa que também pode ser adotada é a de consumo, que permite a participação dos próprios usuários (ou de seus responsáveis) na gestão de serviços que são de seu interesse". (Anexo 1, 1996, p.5)*

O estudo da Escola de Sociologia e Política recomenda, de maneira explícita, as cooperativas de trabalho, que são apontadas como estratégias mais indicadas pelo importante critério de "atratividade" aos "coorporativos" profissionais da educação" e por proporcionar com mais rapidez a implantação e o aproveitamento de recursos disponíveis (p.12). Essa

recomendação é acompanhada por outra: a participação efetiva dos pais na gestão escolar através da definição clara de responsabilidades.

A introdução das cooperativas de trabalho na escola pública impõe um novo sentido à busca sistemática de participação de pais e alunos na gestão do trabalho pedagógico nas escolas. Há um impacto imediato na Gestão Democrática pois a participação dos pais se daria de maneira mais efetiva apenas quando se constituíssem cooperativas de consumo. Somente nesse caso, pais e alunos são incorporados como agentes na gestão escolar, no mais continuam figurando como clientes que compram o "produto escolar" no mercado educacional, como na proposta de Gerência de Qualidade Total em Educação. Nessa proposta de gestão há um retrocesso, na medida em que tanto as Eleições Diretas quanto a instituição de Conselhos Escolares ou Colegiados abriam caminhos para a construção de relações mais democráticas no interior das escolas, o que vinha, apesar das muitas dificuldades, tornando nossas escolas mais públicas.

Um outro pilar desse projeto da Escola de Sociologia e Política de São Paulo é o que se chama de Unidade de Financiamento (UF), que, no caso da Gestão Compartilhada, se configura como

*"A unidade de financiamento será um pré-pagamento mensal por criança atendida, mediante a comprovação de sua freqüência na escola. Para tanto, tal valor deverá abranger todos os custos de operação de uma escola, já que o suposto é a cessão das instalações pela Prefeitura"(anexo 3, p.6).*

Marcos Edgar Bassi<sup>13</sup> desenvolveu estudos sobre evolução do conceito do cálculo dos custos educacionais. Ele nos atenta para as diferentes abordagens e para o movimento dinâmico que cada nova conjuntura política imprimiu aos estudos que buscavam elucidar fórmulas e metodologias de cálculo do custo-aluno. A partir de suas análises pode-se observar uma procura constante, em estudos de autores brasileiros, de uma "forma ideal" de controle das verbas destinadas ao setor educacional.

O próprio movimento sindical docente se preocupou com essa questão dos custos educacionais, tentando recentemente especificar o que seriam os valores financeiros de uma educação de qualidade.

A essa preocupação, somavam-se outras: como garantir o repasse imediato das verbas às escolas? Como combater a sonegação de impostos para evitar desfalques nos orçamentos anuais para o setor? Como garantir a não

---

13 BASSI, M.E. O Custo-aluno (mimeo). 1996.

defasagem das verbas pelos trâmites burocratizados das mesmas no aparelho estatal? Como garantir que essas verbas fossem destinadas prioritariamente ao desenvolvimento e qualidade de ensino? Essas eram apenas algumas das questões apresentadas pelo movimento sindical e demais setores progressistas durante a elaboração da nova LDBEN. O documento em análise desconhece essas questões para sugerir apenas um Cálculo da Unidade de Financiamento que corresponderia a uma simples contabilidade.

*"(...) da análise das informações disponíveis, observou-se que os custos de uma escola são de duas naturezas: fixos, isto é, que não se alteram quando muda o tamanho da escola, e os variáveis, ou seja, aqueles que são diretamente proporcionais à quantidade de alunos. Além disso, observou-se que as despesas com pessoal representavam 10% a 80% o do custo total de uma escola. Assim, concluiu-se que, se fossem atribuídos salários de mercado a cada categoria profissional, ter-se-ia uma aproximação razoável com os custos de uma escola conveniada". (Anexo 3, p.6)*

A idéia de um cálculo contábil de custo-aluno ganha força nos anos 90, quando reaparecem os estudos sobre metodologias de cálculo dos custos educacionais. Segundo demonstra o estudo de BASSI (1996), um cálculo deve ser feito unicamente a partir das disponibilizações orçamentárias do Estado e não a partir da demanda por uma educação de qualidade, com controle dos trâmites dessa verba da arrecadação até às escolas. Essa mesma lógica pode ser encontrada nos critérios de financiamento educacional em Minas Gerais<sup>14</sup> e na Lei 9424/96.

Outra questão a se considerar é que o "vale-educação" ou "ticket" tem valor variável ano a ano, uma vez que está sujeito as disponibilidades financeiras do município. A experiência chilena mostra que, em períodos de estagnação econômica, inviabiliza-se totalmente o financiamento das escolas, cabendo aos pais arcar finalmente com os custos dos serviços educacionais. Mas o documento parece querer mesmo se aproveitar disso:

*"(...) há que se pensar em atrair mais recursos da comunidade para investir na educação e há condições potenciais para tanto". (p. 12)*

---

**14 A Lei Robin Hood do governo mineiro prevê repasses diferenciados do ICMS aos municípios de acordo com uma série de critérios, entre eles o número de alunos matriculados na Educação Básica.**

Uma contradição interessante dessa proposta de financiamento é que ela traz de volta a discussão de quem tem direito a esse "vale-educação". Como elaborar critérios que justifiquem ao poder público garantir o direito educacional somente para uma parcela dos alunos da cidade de São Paulo? Quem seria a população usuária desses "vales-educação"? Em tempos de disputas acirradas entre proprietários e usuários da escola particular poderia haver uma expansão da demanda por esses vales? Questões como essas aparecem no documento da escola paulista, mas esse não contém uma resposta para tais preocupações.

Há um reforço do processo pedagógico orientado apenas pela transmissão de conhecimentos. Acredita-se em melhorias pedagógicas advindas de mecanismos administrativos e nesse sentido é que

*"A vantagem do modelo de 'autonomia' é a de permitir um desempenho aferido com parâmetros de mercado, sobrevivendo as unidades que apresentarem maior competitividade. Por outro lado, ao admitir a certificação centralizada em nível municipal, o Modelo de Privatização elevará o patamar de ensino-aprendizagem nas escolas sem padronizar os conteúdos". (anexo 3, p.16).*

Pode-se concluir que a autonomia escolar oferecida por esta política educacional é um recurso administrativo que não representa nem amadurecimento institucional nem fortalecimento das escolas. Quanto à responsabilidade que caberia a SME, temos o chamado monitoramento da qualidade

*"(...) acompanhamento, avaliação e controle dos resultados obtidos pelos alunos atendidos(...) através de um exame unificado e geral, com periodicidade a ser definida, que mediria a interiorização dos alunos do currículo mínimo estabelecido. Tal exame poderia ser um dos critérios utilizados na renovação dos convênios". (anexo 3, 1996, p. 5) (gr.fo nossc)*

*"O acerto de uma determinada pedagogia por uma entidade prestadora será balizado pelas preferências dos educandos (mercado) e pelos resultados obtidos no Sistema de Avaliação Centralizado, de onde virão os certificados" (Privatização da Gestão, p.5).*

No modelo denominado *franchising*, haveria padronização de "rota produtiva", segundo definição encontrada no documento da escola de sociologia paulista.

*"Quanto à modalidade de terceirização dos serviços, mediante processo*

*licitatório, se, de um lado, há uma responsabilização explícita na prestação pela entidade prestadora, haverá um processo de treinamento e capacitação técnica, com vistas a um padrão de qualidade, fortemente centralizado, colocando o momento da avaliação mais importante de todo o processo nas mãos da entidade franqueador' que zelarà, em primeira instância, pela qualidade dos serviços a serem prestados, já no momento da licitação: somente serão contratadas aquelas entidades 'devidamente treinadas e preparadas para reproduzir na unidade de ensino objeto do contrato o padrão de qualidade que a Unidade Central (franqueadora) - estruturada com vistas à excelência - definiu para todas as escolas franqueadas'. (Alternativas Possíveis, p. 7)*

A idéia de variação institucional entre as escolas cabe tanto no modelo de convênio como no de privatização. Reconhece-se uma especificidade em que "a diversidade de situação enfrentadas pelo setor educacional recomenda a diversidade de soluções e modelos" (p.12). Essa variação é requerida, não em função de projetos pedagógicos orientados por pressupostos pedagógicos dos coletivos das escolas, mas em função da competitividade do mercado que exige que as escolas disputem seus alunos, oferecendo "vantagens competitivas".

Por último, nessa proposta, assim como em outras (Gerência da Qualidade Total, Escolas-Padrão), feitas as devidas considerações em torno de seus objetivos políticos mais amplos, constata-se o objetivo de "apropriação descontratualizada" do potencial técnico e criativo do trabalho docente. Afinal, ainda que se leve em conta o fato de que os testes institucionais oficiais pouco atestam sobre o que há de mais rico em nossas escolas, os poucos resultados positivos das escolas públicas repousam em grande parte sobre a dedicação e o potencial de seus profissionais, o que em última instância, esses modelos de gestão acabam por reafirmar.

Relaciona-se a seguir algumas questões não respondidas ou mal respondidas no documento da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Na cooperativa de consumo o poder público arcaria com a remuneração de todos os gestores da cooperativa, entre eles pais e alunos?

Qualquer um dos modelos de gestão cooperativa gera de imediato uma diferenciação salarial nos funcionários, além do mais, há uma redução imediata no quadro de efetivos nas escolas. Como criar um clima de cooperação diante dessa realidade?

Por quê somente os professores podem se associar a essas cooperativas de trabalho, sendo que o quadro de pessoal de uma escola comporta outros

funcionários/educadores que também são importantes no trabalho educativo no interior dessas instituições? Que destino teriam esses funcionários?

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Analisando as políticas sociais, no bojo de uma onda conservadora que invade a América Latina nesta década, as afirmações de Sônia Draibe (1993) auxiliam nossas reflexões sobre esses novos modelos de gestão para o setor público, pois para autora não há um corpo teórico neoliberal específico, mas esse é antes de tudo

*"(...) um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do estado e das suas políticas (...) um sistema de receitas práticas para a gestão pública" (p.88).*

Para a mesma autora há uma cultura de solução de problemas: idealizando a especialização e a competência, a ideologia neoliberal projeta uma cultura "despolitizada" na aparência, movida pela busca de soluções ágeis e eficientes. Eficiência e eficácia são, portanto, os "corolários dessa ideologização da ação prática" (p.88). A perspectiva descentralizadora é vista como uma medida administrativa que favorece a resolução de problemas no local onde aparecem e como favorecedora de captação de recursos financeiros não-governamentais. A privatização, entendida aqui em sentido bem amplo, é apontada como a única saída para a crise fiscal do Estado, evitando os desperdícios financeiros atribuídos à forma gratuita como são oferecidos os serviços sociais prestados pelo poder público. É a mesma autora que nos auxilia no entendimento quanto às diversas formas de operar a ação política de privatização dos serviços públicos. Entre essas formas proporcionadas pelos programas sociais públicos sob orientação neoliberal, está a que propõe um deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo, formado por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organização não-governamentais.

*"A transferência (incluindo a venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos; a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas (privatização implícita); reduções (em volume de capacidade, qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado (privatização por atribuição); o financiamento público do consumo de serviços privados - através de*

*contratação e terceirização, reembolso ou indenização dos consumidores, ticket e 'vales' com pagamento direto aos provedores privados etc.- formas de desregulação ou desregulação que permitem a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo" (DRAIBE, 1993:98).*

Essas idéias de inovações organizacionais e mudanças na estrutura e funcionamento dos sistemas escolares aparecem num contexto de transição inconclusiva entre os planos da ditadura militar e a democratização educacional iniciada nos anos 80. Aos poucos, as ações pela democratização do espaço escolar, nos moldes do que ocorreu com o item gestão democrática na LDB, vêm sendo atropeladas por um movimento conservador de descentralização que rompe com a perspectiva de Gestão Democrática defendida pelos setores progressistas. Que conteúdos informam autonomia, participação e descentralização num contexto onde há uma brutal diminuição do papel do Estado na garantia dos direitos sociais? Há um esvaziamento das conquistas sociais/trabalhistas dos profissionais da educação, implementa-se uma autonomia do abandono, reduz-se drasticamente os gastos com a educação, priorizando o Ensino Fundamental com exclusão de outros níveis importantes (Pré-escola, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos), favorecendo ainda uma concepção educacional estreita de formação dos cidadãos.

Observa-se uma evolução entre estas diversas matrizes de gestão. De uma tentativa inicial de ativar o funcionamento do sistema escolar sem alterar as estruturas desse sistema (GQTE), passa-se ao estabelecimento de contratos de gestão por produtividade (Escolas-padrão), vindo a seguir propostas mais radicais, em que esses contratos implicam gerenciamento por empresas ou sociedades de prestação de serviços, com a existência de acionistas (Gestão Cooperativa), até uma reestruturação total da rede pública (Projeto Nossa Escola).<sup>15</sup>

---

15 Vale conferir uma experiência nova em curso, o chamado Projeto Nossa Escola - 1997 - Mato Grosso. Com base em investigações iniciais obtivemos as seguintes informações: projeto encomendado ao Instituto Paulo Freire, dirigido por Moacir Gadotti, em 1995/96; consistia em: descentralização administrativa total das escolas - cada unidade teria seu próprio projeto, corpo funcional-administrativo, plano de carreira e piso salarial. Por esse projeto a SEE e SMED's (por adesão espontânea) passariam a ter uma estrutura mínima, composta pelo secretário e assessores, esses órgãos teriam função fiscalizadora; a descentralização seria total para as unidades escolares, estas teriam um Conselho Deliberativo para administrar orçamentos e plano pedagógico que deveria prestar contas diretamente ao Tribunal de Contas. Os profissionais da educação conseguiram resistir e impor um amplo debate ocorrido no período de 1996/97. As soluções encontradas são: a educação pública passa a ser

Em todos os casos apresentados aqui, as novas formas de gestão, estimularam uma "participação regulada" das comunidades escolares no controle do que já foi estabelecido por outros agentes no processo educacional, uma vez que entre outros aspectos, a essas comunidades nem sempre estava reservada a escolha dos dirigentes das escolas e nem estavam previstas formas de participação na condução da política educacional.

Outra característica comum entre os modelos de gestão analisados pode ser observada na concepção pedagógica. Tais matrizes gerenciais afirmam promover a eficácia e eficiência administrativa da escola sem impor uma proposta pedagógica. Porém, diferente do que afirmam, pressupõem um determinado processo pedagógico. Observa-se em todas as propostas a mesma versão tecnicista em que o pedagógico é um subproduto que brota dos aspectos administrativos da instituição. A lógica é de favorecer uma perspectiva pedagógica que nasce de uma boa administração e não uma administração pensada a partir de um projeto pedagógico desenvolvido em cada escola. O equívoco aqui é não repensar estrutura e funcionamento internos à escola, repensar seus elementos constitutivos, mas atribuir o precário funcionamento a esses componentes, e tentar "refuncionalizá-los" através de novos mecanismos de controle externos às escolas. Essas propostas acabam por reforçar um processo pedagógico que tem como eixo central a transmissão de conteúdos, um processo pedagógico cada vez mais burocratizado e não o contrário, como aludem os defensores da reformas oficiais.

Resta chamar atenção para o fato de que ao fazerem balanço das próprias experiências, as administrações públicas associam resultados positivos às inovações introduzidas, podendo esses serem resultantes de outras medidas como, por exemplo, antigos critérios de avaliação que eram utilizados pelas escolas, sem que isso signifique um repensar da concepção que conduz o processo pedagógico.

O que há de central nas matrizes de gestão escolar descritas acima é que cada uma dessas alternativas de administração escolar tem implicado novas

---

administrada por uma Fundação de direito público num Sistema Único de Educação Básica. Essa fundação será dirigida por uma representação paritária entre representantes do sistema, profissionais da educação e usuários. A situação funcional dos servidores nesta fundação é unificada. Os servidores serão transferidos para essa fundação que deverá pagá-los e será responsável pelos contratos; mantém-se as conquistas para quem já tinha e equaliza a situação dos servidores. Atualmente, discute-se a avaliação institucional do sistema e também a avaliação de desempenho. (SINTEP/MT e Jornal do MEC, nov/dez - 1996 - Brasília/DF)

amarras para as escolas por um poder central cada vez mais descomprometido. No bojo dessas novas propostas de gestão estão

a introdução de mudanças nos critérios de financiamento e um rígido “controle de qualidade” feito por órgãos externos às escolas, tendo as duas medidas uma estreita relação. Encontramos, portanto, o embrião das mudanças conservadoras que estão hoje legalizadas no novo diploma legal. A autonomia propalada nessas experiências tem o mesmo conteúdo previsto na NLDBEN: uma autonomia vigiada pelos índices de produtividade. Uma descentralização marcada pela centralização dos resultados.

Os elaboradores de tais propostas, entretanto procuram desenvolver metodologias a partir da evolução do campo de estudos da administração escolar no Brasil; limitam-se a transcrever novos modelos administrativos desenvolvidos para a indústria. Modernizar relações políticas no interior da escola é preciso, melhorar a competência técnica dos seus profissionais também é urgente, mas movimentos sociais e estudiosos do campo educacional apontam em outro sentido, quando se trata de considerar aspectos da administração do trabalho escolar. Um projeto de melhoria de qualidade educacional, necessita, hoje, de uma intervenção mais radical nessa estrutura escolar que está aí: melhores salários associados a tempo de trabalho coletivo, tempo de estudo e formação em serviço a partir de questões levantadas pela prática cotidiana desses sujeitos, entre outras medidas político-técnicas. Medidas restritivas como o retorno ao pagamento por aula efetivamente dada em sala, como está proposto claramente no cálculo da Unidade de Financiamento das Escolas Cooperativas à Paulista, significam retrocesso. Qualquer projeto de melhoria que não leve em conta um repensar mais radical da escola, não pode ser considerado sério.

Indaga-se, finalmente, se é possível construir algum nível de autonomia para as unidades escolares sem que garantias mínimas de Gestão Democrática, nos moldes defendidos pelo Fórum da Educação em Defesa do ensino Público e Gratuito, sejam estabelecidos integralmente. Reformas são necessárias, mas não essas apressadas e predatórias dos sistemas públicos de ensino e que se colocam na contramão da educação como um direito subjetivo do cidadão a ser garantido pelo Estado. Para além da “falsa polêmica” do contra ou a favor do Estado, seria preciso avançar na construção de um projeto democrático, em que o público figurasse com maior importância que o estatal. Como dilatar a esfera do público, eis a questão central para os publicistas neste final de século. Como reforçar a participação dos pais no cotidiano das escolas? Como avançar nas relações democráticas e solidárias entre os segmentos presentes nas escolas e que por

vezes têm interesses diferenciados? Como ressignificar o papel dos colegiados escolares? Essas são questões que podem levar à construção de uma autonomia mais ampla para as escolas e que não advém apenas de um mecanismo de administração, uma combinação de técnicas administrativas, mas de uma construção a ser feita pelos múltiplos sujeitos que fazem a escola pública no seu dia-a-dia. Essas questões levam à construção de uma autonomia a ser construída a partir do estabelecimento de relações de novo tipo com o entorno das escolas. Uma autonomia que nasce a partir de uma construção histórica a ser perseguida permanentemente e não de um mecanismo de administração imposta a partir de um poder central, fruto de uma combinação de técnicas administrativas.

Finalmente, deve-se indagar sobre as contribuições que os marcos teóricos críticos para análise da administração escolar trouxeram para construir uma concepção mais democrática de autonomia pedagógica e político-administrativa. Que novos caminhos teóricos deve-se trilhar para avançar na construção de uma escola pública mais democrática não só para quem trabalha, mas para quem nela estuda? A nova LDB, ao responsabilizar as escolas pela elaboração de projetos pedagógicos, abre espaço para que prossiga por aí um movimento de democratização das escolas e do sistema escolar que incorpore, dessa vez, um repensar da concepção pedagógica que informa nossas práticas cotidianas. Pergunta-se, então: se este é um caminho possível, o que fazer para ocupar coletivamente estes espaços, construindo um projeto de administração pública para a escola pública? Seria possível caminhar nas entrelinhas da lei para desarmar suas armadilhas, retomando aquele projeto não concluído de democratização para os sistemas e unidades escolares?

## BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (org.) **Neoliberalismo, as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BRITO, V.L.A. O público e o privado na LDB. Belo Horizonte: FAE/UFMG, 1995. (Tese, Doutorado em Educação).

CENTRO DE PESQUISAS PARA EDUCAÇÃO E CULTURA-CENPEC. **Alternativa para a Melhoria do Ensino; escolas cooperativas - a experiência de Maringá - PR(1989/1992)**. Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal.

CUNHA, D. M. **Intervenção Estatal na Gestão escolar pelo Controle de Qualidade Total**. Belo Horizonte: FAE/UFMG, 1995.

DIAS, Reginaldo.(org). **O público e o privado na educação; a experiência da privatização do ensino em Maringá e temas afins**. Maringá: Prefeitura de Maringá, 1995.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo; reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. **Revista da USP**, São Paulo, n.17, 1993.

\_\_\_\_\_. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço internacional. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.3, n.6, fev.1988.

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO. FESP/SP. **Projeto de Desenvolvimento Institucional; Alternativas de Gestão para os serviços públicos**. São Paulo, jun.1996.

FIDALGO, F. & MACHADO, L.R.S. **Controle de qualidade total; uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte: MCM, 1994.

FREITAS, Marta Afonso et al. **Gerência da qualidade total na educação**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni/UFMG, 1993.

MELO, G.N. Autonomia da Escola; possibilidade, limites e condições. In: **Coletânea CBE; Estado e educação**. São Paulo: Papirus, 1992.

MORADORES fundam escolas para seus filhos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 jan. 1997. p.3, Caderno Cotidiano.

RECH, D. **Cooperativas: uma onda legal**. Rio de Janeiro, nov.1991.(coleção socializando conhecimentos, n.8)

SÃO PAULO. Secretaria do Estado de Educação. **Hora da escola**. São Paulo: 1992.

MARINGÁ. Secretaria Municipal de Educação. **Escola cooperativa; ensino público com microgestão privada**. 1992.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação - LDB ; trajetória, limites e perspectivas**. 2.ed., Campinas: Autores Associados, 1997. 242p. (Coleção Educação Contemporânea).

SPÓSITO, M. **Gestão Democrática**. In: **Caderno Autonomia e Relações Democráticas na Escola**. Belo Horizonte: Sind-UTE, 1997.

TANURI, Leonor Maria. A administração do ensino no Brasil; centralização x descentralização. *Revista Didática*, São Paulo, n.17,1981.