

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO E A IMPLEMENTAÇÃO DE PROPOSTA EDUCACIONAL DO TERCEIRO SETOR EM ÁREA DE FRONTEIRA NO BRASIL¹

Marilda de Oliveira Costa – Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT)

RESUMO

A relação entre as esferas pública e privada no Brasil intensificou-se após a reforma do Estado, na década de 1990. Com o pretexto de induzir melhorias no serviço público, parâmetros de eficiência e eficácia, presentes na macroeconomia, e da filantropia orientaram as ações dos estados. Estes passaram de executores para reguladores de políticas, possibilitando negócios para o setor privado, entre esses, entidades do Terceiro Setor. É nesse contexto que se inscrevem as parcerias entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e o Poder Público de diferentes esferas de governo no Brasil. Este texto é parte de estudos realizados no doutorado e tem por objetivo analisar os princípios de gestão nos Programas do IAS e sua materialização em três escolas do campo, localizadas em área da fronteira Brasil/Bolívia – Cáceres/MT. Adotou-se a abordagem qualitativa, com análise de documentos e entrevistas semiestruturadas aplicadas aos gestores da política. Sobre o aspecto analisado, conclui-se que o IAS fundamenta sua proposta educacional nas teorias das organizações; que essa proposta é a mesma para todo o território brasileiro e que, nesse sentido, sua implementação nessas escolas não contempla a diversidade socioeconômica, política e étnico-cultural, tampouco a precária condição estrutural e humana ali presente.

PALAVRAS-CHAVE

Público-privado; Teorias das Organizações; Instituto Ayrton Senna; Escolas de Fronteira.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND THE IMPLEMENTATION OF A THIRD SECTOR EDUCATION PROPOSAL IN A BORDER AREA IN BRAZIL**ABSTRACT**

The relationship between the public and private levels in Brazil has been intensified after the State reform in the 1990's. With the excuse of inducing improvements in public service, some parameters of efficiency and effectiveness from macroeconomics and philanthropy have guided the action of the States, which were converted from policy executors to policy regulators, thus fostering private business, including Third Sector institutions. Partnerships between Ayrton Senna Institute (IAS) and different levels of the Brazilian Public Power have taken part in this context. This paper is part of doctoral studies and aims at analyzing the management principles of IAS Programs and their materialization in three country schools situated at the border area between Brazil and Bolivia – Cáceres/MT. The qualitative approach was adopted, including documental analysis and semi-structured interviews with policy managers. Regarding the aspect analyzed, it was concluded that IAS grounded its education proposal on theories of business organizations; this proposal was the same for the whole Brazilian territory, hence, its implementation in those schools did not favor social-economical, political and ethnic-cultural diversity, let alone the precarious structural and human situation found there.

KEYWORDS

Public-private; Theories of Organizations; Ayrton Senna Institute; Border Schools.

¹ Este artigo é parte de estudos realizados no doutorado em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGEDu/UFRGS, 2011.

1. INTRODUÇÃO

No último quarto de século XX e início do presente, tanto a crise estrutural do capital (MÈSZÁROS, 2002; 2009) quanto o avanço tecnológico provocaram profundas transformações na organização social capitalista, incluindo a reforma e reconstrução do Estado em inúmeros países de todos os continentes. As metamorfoses no papel do Estado são fundamentadas em princípios da macroeconomia, entendidos como modelo de eficiência e eficácia a ser seguido, e justificam-se por argumentos que responsabilizam o Estado pela crise, acusando-o de endividamento por gastos excessivos com políticas sociais.

As mudanças no papel do Estado, incluindo-se o Brasil, foram orientadas pelas correntes teóricas do neoliberalismo e da terceira via, que comungam do mesmo diagnóstico de crise: ela está no Estado. Ao contrário dos neoliberais, que propõem a privatização e retirada completa do Estado da oferta de políticas públicas sociais – o Estado mínimo –, a Terceira Via apela para a responsabilização de um novo ator – o Terceiro Setor – para substituir o papel do Estado na execução dessas políticas, dentre elas, a da educação, por meio de parcerias. O Estado deixa de agir diretamente na execução de políticas públicas sociais, no entanto, financia o Terceiro Setor² e, por meio das parcerias entre o público e o privado, institui a política pública (PERONI, 2005).

Salvo as particularidades locais, foram essas concepções que orientaram a Reforma do Estado no Brasil no primeiro mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). O início desse Governo redimensiona o padrão de organização e gestão do Estado, na busca de uma “administração pública gerencial” em substituição à administração pública burocrática. Para tanto, foi criado, em 1995, o extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) é o documento oficial orientador das reformas. O titular desse ministério, Luiz Carlos Bresser Pereira, prepara o ambiente para a implementação da reforma, com a questão central girando em torno de “como

² Refiro-me a um Terceiro Setor cuja atuação extrapola a execução de políticas sociais em substituição ao papel do Estado. Pelo contrário, sua atuação é muito mais complexa. Caracteriza-se mais por um setor que mantém profícua interlocução com o grande capital e com o Estado, materializando a proposta do mercado para a educação pública, como constatei nesta pesquisa.

reconstruir o Estado ou como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado” (BRESSER PEREIRA, 2007, p.21).

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

Assim, intensifica-se a ampliação de entidades do Terceiro Setor no mundo e no Brasil. Levantamento do IBGE datado de 2005, realizado em parceria com o IPEA e a ABONG, constatou a existência de 338 mil organizações sem fins lucrativos no Brasil. É nesse contexto que se inscrevem as atuações do Instituto Ayrton Senna (IAS).

Em meio a essas transformações, quais as concepções de gestão que fundamentam os Programas do Instituto Ayrton Senna e como elas se materializam na educação? Basicamente, foi essa questão que orientou a presente pesquisa; para respondê-la, recorri a teóricos que estudam o contexto acima apontado.

Através dos conceitos que emergiram da análise dos Programas do IAS e das Teorias das Organizações, incluindo-se os princípios da gestão democrática, tento sintetizar, primeiro, a relação entre as concepções de gestão oriundas dessas teorias e princípios e os Programas do IAS e, posteriormente, como elas se materializaram na educação pública, em um núcleo composto por três escolas em área da fronteira Brasil/Bolívia.

2. TEORIAS DAS ORGANIZAÇÕES, GESTÃO DEMOCRÁTICA E GESTÃO EDUCACIONAL NOS PROGRAMAS DO IAS

Não cabe aqui retomar tópicos já tão bem explorados em outros trabalhos³, e sim trazer novos elementos para o debate, como aqueles provenientes das teorias das organizações, antigas e atuais, que se encontram nas bases da proposta educacional do IAS. A gestão democrática é lembrada porque os fundamentos e mecanismos dessa categoria político-administrativa compõem o arcabouço conceitual dos Programas desse Instituto, no entanto, são esvaziados de conteúdo progressista. Começamos, então, a discussão trazendo elementos das Teorias das Organizações, conforme segue.

Enfoque behaviorista da organização: conceitos extraídos desta abordagem, como liderança, gerência, eficiência, eficácia, conhecimento, cooperação, tomada de decisão e racionalidade, planejamento, objetivos e metas (MOTTA, 1970), aparecem com muita regularidade nos Programas do IAS, com desdobramentos para atividades concretas na organização dos sistemas de ensino e da rede de escolas públicas parceiras do Instituto. Esta é uma questão bastante polêmica, pois a tomada de decisão do gerente/líder com base no conhecimento, na observação do comportamento dos trabalhadores, foi parcialmente superada por outros modelos, considerados mais eficientes e eficazes no cumprimento de objetivos organizacionais (FÉLIX, 1989). A organização, tanto empresarial quanto educacional, na abordagem behaviorista, é equiparada. Separada da sociedade, não é influenciada pelo ambiente externo, tampouco o influencia. Com base nessa perspectiva, os Programas apontam que a resolução dos problemas da educação e da escola depende tão somente de técnicas de gestão (MANUAL GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ, 2000); é coerente com essa premissa afirmar que, se forem usadas as técnicas adequadas, não haverá dificuldades para se atingirem os objetivos; logo, todo problema é da escola – diretores e professores. Do ponto de vista desta abordagem, todos os problemas da educação e da escola, é responsabilidade do diretor/líder resolvê-los, pois ele é o gestor e a ele compete a eficiência na gestão; os instrumentos dos quais o líder dispõe para atingir

³ Informações sobre a crise contemporânea do capital, reforma e reconstrução do Estado a partir dos anos de 1980 e alternativas de superação da crise, entre elas, o neoliberalismo, a Terceira Via e o Terceiro Setor, podem ser encontradas em autores como Mészáros (2002; 2009), Harvey (2003; 2005), Chesnais (1996) e Antunes (2003), discutindo a crise do capital; Moraes (2003), Harvey (2008) e Friedman (1985), tratam a corrente neoliberal; Giddens (2001) e Driver & Martell (2007), abordam a Terceira Via; Peroni (2003) e Peroni & Adrião (2005; 2008), abordam o Terceiro Setor e a relação público-privado como alternativas ao papel do Estado. A constituição histórica e conceitual do Instituto Ayrton Senna e de seus programas de gestão educacional pode ser acessada em Costa (2011) e Adrião & Peroni et. all. (2010).

objetivos e metas, previamente estabelecidos, estão relacionados com planejamento; este é visto como o instrumento mais adequado para se manter um alto grau de racionalidade. Nos Programas, a eficiência e eficácia da escola são emprestadas da lógica empresarial; parte-se do princípio de que

[...] a eficácia é sempre mensurável, que ela pode ser relacionada a dispositivos, a métodos e técnicas inteiramente definidas, padronizadas e reprodutivas em larga escala, com a condição, todavia, de uma “formação”, de uma “profissionalização”, de uma “avaliação” e de um controle dos agentes de execução, no caso, os professores (LAVAL, 2003, p.207).

Esta concepção é, portanto, inseparável da burocratização da pedagogia, conforme argumenta o autor.

Aspectos do enfoque estruturalista da organização: burocracia: embora as organizações burocráticas, acusadas de ineficientes e ineficazes, como a organização estatal, tenham passado por severas críticas e tentativas de superação a partir dos anos 1980, houve, concomitantemente, um aprofundamento dos princípios dessa abordagem nas organizações associado a paradigmas do modelo gerencial tecnológico (DALE, 1988). A aproximação entre esta abordagem e a gestão educacional e escolar expressa nos Programas do IAS, seja em regras formais ou em inúmeras orientações informais, é visível. Observamos esta aproximação por meio do estudo de conceitos como regras, regulamentos, leis, poder, autoridade técnica, meritocracia, responsabilização, impessoalidade, racionalidade e competência técnica. São princípios organizacionais que, segundo Max Weber (1974), têm por finalidade uma racionalidade e igualdade no tratamento de seus públicos e se relacionam à eficiência no alcance de objetivos. Nessa perspectiva, os Programas do IAS pautam-se nos conceitos apontados por esta abordagem, dando-se grande ênfase à competência técnica em detrimento da competência política. A competência técnica é extremamente valorizada nos Programas na escolha da direção escolar. Neste cargo, o diretor assina Termo de Compromisso responsabilizando-se pelo cumprimento de metas. Na relação entre o Estado e o IAS, nota-se o poder deste último ao determinar ao setor público o que e como fazer para o alcance de resultados da educação. No entanto, este modelo tem se mostrado um forte causador do engessamento das atividades pedagógicas, no nível municipal e escolar, dado a especificidade desse trabalho.

Aspectos da abordagem sistêmica das organizações: foi assegurada nos Programas do IAS por meio do uso de princípios mecanicistas, aplicados respectivamente, aos sistemas biológicos e destes à ordem social (LEFF, 2003). Conceitos como retroalimentação/*feedback*, são vistos como mecanismos de controle e racionalidade, presentes nesta abordagem e nos Programas do IAS, empregados, por exemplo, para orientar a elaboração do planejamento educacional e escolar, visando corrigir possíveis falhas no processo e possibilitar qualidade na educação. A ideia vigente é de um “sistema auto-regulável, com capacidade de reorganização, por meio das entradas e saídas, ou seja, da interação interna no próprio sistema e deste com o meio ambiente” (PODOLSK, 1964, p.117). A ideia de sistema e organização extraídos desta abordagem é também empregada nos Programas, entretanto, é visível a delimitação de funções no interior do sistema educacional, com obrigações previamente estabelecidas do professor em sala de aula ao Prefeito e/ou Governador, de modo a atender determinado padrão de comportamento, visando assegurar a eficiência da organização (ALONSO, 1988). Nessa perspectiva, cabe a cada sujeito liderar/responsabilizar-se pelo papel que lhe cabe na estrutura da organização; a liderança é pulverizada nos diferentes setores. A ideia de liderança nesta abordagem é um pouco diferente daquela tratada na behaviorista; esta atribui papel central à pessoa que lidera. No entanto, o ponto em comum entre as duas abordagens é a importância crucial da liderança no cumprimento de objetivos das organizações. Apesar de o IAS determinar objetivos e metas para a educação pública e monitorar a execução da sua política educacional, na estrutura de seus Programas não aparece como co-responsável nesse processo. Isto pode significar uma forma de se desincumbir da responsabilização pelos resultados da educação (baixo desempenho) do sistema educacional, parceiro? Apesar de pretender uma teoria da totalidade, esta abordagem subtrai de suas formulações inúmeras e complexas interações envolvidas nas relações humanas (LEFF, 2003) e, sobretudo, nas organizações educacionais, subtraindo de suas formulações a base material, real concreta, onde se dão as ações dos sujeitos sociais. Acreditamos que a aplicação dos princípios que constituem o arcabouço conceitual desta abordagem seja insuficiente para compreender e executar a atividade administrativa nas organizações educacionais.

Gerência da Qualidade Total nas organizações – GQT: foi possível constatar nesta pesquisa que os princípios epistemológicos extraídos dos sistemas complexos e princípios políticos, da Teoria da Escolha Pública, filiada à escola de pensamento neoliberal *Public Choice*, encontram-se nas bases desta abordagem. Há uma mistura de princípios da ordem físico-química com aspectos macroeconômicos, orientados para o mercado. Além destes, alguns conceitos já utilizados por outras escolas de administração foram incorporados ao arcabouço conceitual da GQT e fazem parte do vocabulário do IAS e de seus Programas de gestão, destacando-se: qualidade, controle, liderança, gerência, objetivos, metas, racionalidade, trabalho em equipe ou time, participação, cooperação, parceria, terceirização e alianças ou aliados estratégicos. Coerente com as transformações no mundo da produção e do trabalho a partir dos anos 1970, a GQT é uma abordagem voltada para o controle de qualidade cujos princípios sustentam a administração empresarial em um momento de crise e desemprego estrutural e de mudança no regime de acumulação fordista-keynesiano para o de acumulação flexível. Assim como nas abordagens behaviorista e sistêmica, nesta a liderança tem papel de destaque. Cabe a ela articular os diferentes interesses da instituição com a participação de sujeitos no interior e fora da organização, como os processos de parcerias e alianças estratégicas. Estes aspectos, e conceitos como o de qualidade, foram incorporados à organização do IAS e estendidos aos seus Programas. O IAS não deixa claro a qualidade que defende para a área educacional, no entanto, justifica-se até mesmo a criação deste Instituto em nome de uma pretensa qualidade da educação (COSTA, 2012). Constatamos na pesquisa que o discurso sobre qualidade da educação tornou-se hegemônico, “atualmente, todo programa, toda política, toda pesquisa, toda reivindicação educativa é feita em nome da qualidade” (CONTRERAS, 2002, p.23). Porém “citá-la sem mais nem menos é às vezes um recurso para não defini-la, ou seja, para não esclarecer em que consiste, que aspirações traduz” (Ibidem). Este pode ser mais um recurso de poder utilizado pelo IAS para legitimar suas incursões na área educacional.

Aspectos da Era Digital da administração: cibernética, tecnologia da informação e redes: intensas doses das novas tecnologias da informação e comunicação foram incorporadas aos Programas do IAS e tornaram-se o ponto focal da gestão educacional. Constatamos com a pesquisa que enquanto os âmbitos empresariais

tem sido os expertos na utilização das novas tecnologias a administração pública avança lentamente (GASCÓ, s/d). O contrário desta assertiva pode-se verificar com relação aos Programas em análise, dado que a condição prévia para a implantação dos Programas pelo setor público é a aquisição, independente das condições humanas, estruturais e financeiras deste setor, de computadores e internet para ligar o sistema educacional a uma rede – Rede Vencer (REDE VENCER, 2005). Além desta condição, os parceiros do setor público tiveram que contratar serviços de tecnologias de empresa privada, denominado Sistema Ayrton Senna de Informação – SIASI, considerado pelo IAS, uma ferramenta gerencial que opera em plataforma eletrônica pela internet, e que liga os municípios parceiros do Instituto à Rede Vencer, como já expresso. É “uma ferramenta de gestão da qualidade” (MANUAL GESTÃO NOTA 10, 2008), um *software* de propriedade privada da empresa técnica Auge Tecnologia & Sistemas Ltda., disponibilizados aos parceiros do setor público mediante contrato comercial, sob indicação do IAS. Nele são inseridos em tempo real todos os dados do sistema educacional parceiro do IAS. O cumprimento de metas e objetivos da educação é assegurado, segundo o IAS, pela racionalidade e precisão nas informações fornecidas por este sistema tecnológico de gestão. O objetivo do IAS com os resultados da educação, assim como o de grandes empresas, é ter acesso a informação atualizada, que por sua vez é um importante produto midiático no mercado concorrencial aonde as incontáveis organizações do Terceiro Setor disputam recursos público e privado. Essa situação corrobora com as constatações de Harvey (2003) acerca do avanço tecnológico na atualidade: a tecnologia transforma-se na mercadoria mais lucrativa para os grandes conglomerados econômicos, tanto para utilização na produção interna de suas empresas, quanto na detenção de patentes e royalties sobre o conhecimento produzido na área e, neste caso, na área da educação. Outro aspecto ainda envolvendo as tecnologias muito utilizado pelo IAS são as redes. Novamente, nota-se a aproximação entre o modelo de acumulação de capital e conceitos adotados por esse Instituto com a apropriação e controle de resultados da educação. Segundo Castells (2002), as maiores mudanças detectadas na organização do capitalismo estão relacionadas, dentre outros aspectos, à sua organização em redes, assim como ao maior fortalecimento do capital por meio da intervenção estatal.

Gestão democrática da educação: conceitos extraídos desta categoria político-administrativa foram utilizados nos Programas do IAS, porém foi esvaziado de conteúdo progressista, tal como pensado em sua origem. O processo de escolha de diretores, por exemplo, privilegia a competência técnica em detrimento da competência política; a escolha do diretor por processo eletivo somente ocorre para legitimar o discurso de gestão democrática, pois as etapas que antecedem a eleição como: aproveitamento de 80% em prova escrita, frequência de 100% nos ciclos de estudos, são fatores determinantes para a continuidade do candidato no processo eleitoral. Além destas condições, constatamos nesta pesquisa que o diretor, juntamente com o chefe do Executivo assina um Termo de Compromisso, responsabilizando-se pelo cumprimento de metas previamente estabelecidas pelo IAS e, caso o diretor não as cumpra, deverá ser destituído do cargo. Nota-se com isso uma ausência de compreensão dos condicionantes sócio-históricos envolvidos no processo educacional, nas especificidades da educação na sociedade de classes. Esquece-se que “a instituição escolar não é uma empresa e sim um local por onde passam prioritariamente relações humanas, sociais, culturais e políticas” (RODRIGUES, 1997, p.80). Nos Programas, a centralidade do papel do diretor traduz-se na quantidade de tarefas a ele atribuída; como liderança na escola a ele compete articular a participação da comunidade interna, de trabalho voluntário, parcerias e alianças com a comunidade e empresários, além de inúmeras outras funções; “a escola é seu empreendimento”. A ideia de participação é aquela que co-responsabiliza a sociedade civil pela manutenção da estrutura física, material e humana da escola; nestes termos, despolitiza-se a participação, descaracterizando o papel político do dirigente escolar.

Da análise e compreensão de que as concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS são provenientes dos referenciais acima citados, cumpre atender a outro objetivo desta pesquisa, qual seja: analisar a materialização das concepções de gestão dos Programas na educação pública municipal, por meio das ações das escolas pesquisadas.

3. ESCOLAS DA FRONTEIRA E OS PROGRAMAS DO IAS

O Município de Cáceres-MT tem também peculiaridades locais bastante distintas de outras regiões brasileiras. Localiza-se na região sudoeste mato-grossense, a cerca de 80km da República da Bolívia e 220km da capital, Cuiabá. O fato de estar situado em área limítrofe de fronteira Brasil/Bolívia demanda da Prefeitura e de seu sistema de ensino o desafio de lidar com questões relacionadas à diversidade étnico-cultural de descendentes dos povos chiquitano (provenientes da Bolívia) e bororo, de inúmeros assentamentos de reforma agrária e de povos pantaneiros, atendidos nas escolas públicas da rede. Apesar dessa diversidade, os Programas do IAS foram implementados nas escolas.

Como se trata de escolas distantes da sede do Município e ao mesmo tempo organizadas em torno de um Núcleo, a sua gestão é centralizada e demanda dos gestores visitas regulares a elas. Portanto, a implementação de um programa com as características daqueles do IAS nessa realidade foi de fato algo que alterou significativamente o fazer político, administrativo e pedagógico dessas escolas.

Corroborando a fala do Prefeito sobre a decisão pela parceria, a pesquisa evidenciou que não houve discussão prévia para a implementação dos Programas nas escolas. Constatamos que a comunidade escolar não foi consultada. Essa ausência de participação na definição de políticas no município pode ser um facilitador para a materialização de propostas do setor privado na educação. Esta se deu durante o processo, mas somente no sentido de repassar as instruções do IAS para professores, instrumentalizando-os para o cumprimento de metas e dos *fluxos* de aula e para o preenchimento de formulários de coleta de dados educacionais.

Novas formas e mecanismos de controle sobre o sistema, a gestão, o trabalho docente e o desempenho dos alunos foram implementados ao longo do período estudado (2000-2010), em forma de leis, decretos, portarias, enfim, uma verdadeira mudança legislativa, construída sob coordenação do IAS. Os professores e coordenadores entrevistados reclamaram que houve muita alteração no trabalho da escola e que eles tinham que preencher muitos formulários – diários, semanais, mensais, bimestrais, no decorrer do semestre e anuais –, o que os deixava insatisfeitos e resistentes a continuarem cumprindo as normas impostas de fora, em decorrência do Programa. Assim, em conversas informais com professores da rede pública municipal, fui informada que muitas informações prestadas para satisfazer as exigências do IAS, não

correspondiam à realidade – por vezes, os dados eram maquiados –, configurando aquilo que Lima (2003), denomina por burla, ou infidelidade normativa. Segundo Lima, tal fenómeno, “só pode ser considerado como constituindo uma *infidelidade* por oposição à conformidade normativo-burocrática de que se parte como referência mais consensualmente aceite (LIMA, 2003, p. 61-2).

As principais reclamações referem-se a problemas detectados e informados tanto à SME quanto ao IAS, mas não solucionados por nenhuma dessas duas instâncias, pública e privada. Era só cobrança por resultados, afirmam praticamente todos os entrevistados nas escolas pesquisadas. Com isso, parece que os resultados constituem um fim em si mesmo, com valor meramente instrumental para o IAS, ao mesmo tempo em que extraem muito tempo do trabalho de gestores e professores, alterando a autonomia relativa desses profissionais e da escola.

O único ponto positivo sobre a materialização dos Programas nas escolas apontados pelos entrevistados foi com relação ao conhecimento da escola por meio de dados estatísticos. Do ponto de vista do Instituto, os dados servem tanto como um produto midiático no mercado concorrencial por verbas, quanto para diagnosticar a realidade educacional e apontar problemas para novas intervenções, mas os meios humanos e materiais para resolvê-los couberam às próprias Unidades Escolares. Uma diretora entrevistada afirmou que os problemas vão muito além de números e envolvem situações que estão diretamente relacionadas com a condição socioeconômica e cultural das famílias cujas crianças frequentam aquelas escolas, e isso não se traduz em números. A problemática envolvendo o descompasso entre normativas e realidade foi apontada por Lima (2003), em estudos sobre a organização escolar, em Portugal.

Em caso como a eleição de diretores, a pesquisa mostrou que houve observância às normas provenientes dos Programas, transformado-as em lei na instância municipal, porque era conveniente a esta esfera de governo; isto porque na história político-cultural do município, o poder centralizado promove efetivamente “a passividade e a não-participação e tolhe a iniciativa, embora não a erradique completamente” (LIMA, 2003, p.61-2). No provimento do cargo de diretor e à função de liderança a ele atribuída, a pesquisa constata que a seleção seguiu o critério da Competência Técnica, muito valorizado na abordagem burocrática, sobrepondo-se à competência política. O trabalho do diretor e do coordenador ficou todo amarrado à burocracia imposta com o

gerenciamento dos Programas do IAS. Diretor e coordenador ficaram sobrecarregados de atribuições. Coube ao coordenador acompanhar em sala de aula o trabalho do professor, e isso gerou muitos constrangimentos e resistências dos professores, pois eles se sentiam vigiados e controlados. Com o funcionamento dos Programas, as atividades pedagógicas das escolas ficaram engessadas, em nome de uma pretensa racionalidade imposta com o modelo. Na ótica da reforma gerencial, “a escola é vista como uma empresa” (LAVAL, 2003). Cabe ao diretor o papel de liderar as escolas. Nessa lógica, segundo Laval,

[...] a escola é uma empresa produtora de um serviço, se ela depende de uma eficácia mensurável, se seu custo deve ser controlado ou reduzido, é preciso instalar no comando da “organização aprendiz” um verdadeiro organizador que seja capaz de dirigir uma “equipe” e que possa ser tido como responsável pela produção de “valor agregado” de sua “empresa” (LAVAL, 2003, p.258).

Assim como na empresa, o papel da liderança é articular recursos e conhecimentos para o cumprimento de metas. A função do líder é coordenar o trabalho visando a produzir mais com menos recursos e extrair o máximo do trabalho alheio (PARO, 2003), tornando a execução de tarefas rotineiras como algo natural da escola. Ações nesse sentido inibem a criatividade e iniciativa da comunidade escolar de pensar, planejar e executar projetos próprios.

No tocante à participação nas escolas da faixa de fronteira, constatamos o seguinte: uma escola localiza-se dentro de um destacamento militar do Exército Brasileiro, e duas estão situadas dentro de área de assentamento. Apesar das distâncias que separam muitas famílias da escola, a participação acontece não só nos momentos de assembleias para escolha de membros para o Conselho Escolar, mas quando o assunto interessa diretamente às famílias. Por exemplo, quando envolve o transporte escolar e a extinção ou mudança da escola para outro lugar.

A participação nessas questões mais políticas pode estar relacionada com o histórico daqueles trabalhadores de participação nas lutas sociais, constituindo-se, portanto, em um indicativo de gestão democrática. Porém, registros de participação da comunidade em atividades promovidas pela escola, como promoções e festas, assim como de trabalho voluntário e parcerias com fundação do setor privado, como

detectamos na pesquisa, para manutenção da escola, são também indicativos da materialização das concepções de gestão dos Programas do IAS na educação.

A ausência do Poder Público desloca as responsabilidades com a educação para a sociedade. Apesar de haver relação dessas iniciativas das famílias com as proposições dos Programas do IAS, ressaltamos que esse tipo de trabalho voluntário não é recente nas escolas públicas brasileiras. Ele passou a ser incentivado e prescrito em propostas e políticas educacionais somente a partir da reforma do Estado e da responsabilização do Terceiro Setor na execução de políticas sociais, a partir dos anos 1980.

Com a parceria, a gestão dessas escolas gerou mais trabalho para o diretor e o coordenador pedagógico e dificuldades para executá-lo. Conforme o Decreto n. 323, de 21/08/2002, que trata da nucleação, cada Unidade Física que compõe o Núcleo deverá ser visitada pelo Diretor, no mínimo, dois dias letivos por mês e pelo Coordenador, no mínimo, quatro dias letivos por mês, de modo a acompanhar em sala de aula o trabalho do professor e coletar dados.

Mesmo com a criação do Programa de Autonomia Financeira, a Prefeitura não disponibilizava recursos para as visitas constantes dos gestores às escolas integradas ao núcleo; por isso, as visitas não aconteciam com a frequência prevista, nem pelo diretor e nem pela coordenação, mas as escolas encaminhavam da mesma forma os seus resultados ao Núcleo e este à SME. Quando as visitas aconteciam, eram financiadas com recursos próprios, pois havia a cobrança da SME/IAS por resultados, e as datas para a entrega dos dados eram previamente estabelecidas. Caso a escola não os encaminhasse, ela seria rebaixada, como aconteceu com as escolas do Núcleo onde ocorreu esta pesquisa.

Com os prazos para entrega de resultados, havia sempre muita correria por parte da escola para dar conta dos trabalhos de preenchimento de fichas e consolidação de dados das três escolas. Faltava transporte para entregar os dados na SME na data prevista; assim, às vezes a escola passava dois meses sem entregá-los, e seu desempenho ficava baixo.

De certa forma, a “resistência” de professores e equipe diretiva em encaminhar os dados para a SME, não foi aos Programas, mas sim às condições materiais e humanas para desenvolvê-los. Registrei que não houve nenhuma iniciativa dos dois poderes, público e privado, para regularizar a falta de recursos da escola para executar as suas

atividades. Pelo contrário, com a implementação da parceria, os problemas enfrentados por essas escolas foram acentuados, uma vez que elas passaram a ter mais atribuições e gastos financeiros, sem a contrapartida da SME. Isso nos faz confirmar que a ideia da autonomia da escola aparece vinculada à descentralização, impressa na lógica do pensamento neoliberal, e pode significar a independência da escola em relação ao Estado (IAS).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando as questões que nortearam o texto, infere-se que a transposição de conceitos para os Programas de gestão do IAS provenientes das Teorias das Organizações, alguns de base empresarial, outros de base política, faz parte do discurso dominante nas organizações sociais capitalistas – antigas e atuais – e nas teorias políticas que influenciaram a reforma do Estado nas décadas de 1980 e 1990. A materialização das concepções extraídas dessas abordagens teóricas foi observada no sistema e nas escolas objetos desta pesquisa. Essa constatação deve servir de alerta para a sociedade local, incluindo-se os tomadores de decisões, para o devido cuidado ao aderir a propostas que têm por base o alcance de resultados em curto prazo e a promessa de qualidade na educação – qualidade esta baseada em fundamentos do mercado.

Quanto à gestão democrática da educação e aos fundamentos e instrumentos necessários à sua implementação, não percebemos vestígios daquilo que caracteriza esse paradigma de gestão nos Programas analisados. Foi possível constatar, por meio deste estudo, que a gestão democrática foi esvaziada de conteúdo progressista, como participação, autonomia, eleição de diretores, Conselhos Escolares e repasses de recursos financeiros para as escolas, diferentemente de como foi pensada em sua origem. Assim, os Programas do IAS coadunam-se com o discurso hegemônico, que se apropriou de conceitos progressistas, caros às lutas da sociedade civil organizada na década de 1980, esvaziando-os desse conteúdo.

A diversidade socioeconômica, étnico-cultural e política onde as escolas da faixa de fronteira estão situadas não foi motivo de preocupação da Prefeitura. Os projetos pedagógicos implementados, bem como a formação do professor que lida com alunos bolivianos, parecem não refletir a preocupação com essa diversidade, como demonstra a

implementação dos Programas do IAS nessas escolas. As metas a cumprir, os fluxos de aula, os livros com projetos prontos, não contemplaram a realidade daquele local, e nem sequer a formação dos professores, já assinalados. A racionalidade técnica pode servir às empresas no mundo capitalista, mas não atende à lógica dessas escolas. A escola, de modo geral, segundo Freitas (2003), não é uma instituição qualquer; dela espera-se que cumpra uma determinada função social. No caso das escolas da fronteira, as oportunidades criadas com o intercâmbio entre os alunos dos dois países, como acontece naquela região, escapam aos gestores públicos e à própria comunidade local como importante indicativo na elaboração de políticas públicas da educação voltadas para a diversidade e peculiaridades presentes naquele contexto.

No contexto atual, de intensificação de usos das novas tecnologias da informação e de uma nova hegemonia do capital na educação, não só o papel histórico da escola e do professor passou a ser questionado, mas também a própria existência da escola. Parece que programas com o formato desses analisados nesta pesquisa, se não têm a função de acabar, no mínimo neutralizam o papel da escola no seu potencial destabilizador de verdades e histórias naturalizadas e acabadas, que só interessa aos grupos dominantes.

Cabe à escola, no seu potencial transformador, resistir a modelos pedagógicos prontos, acabados, em que ela, alunos, professores e gestores são formatados, transformados em números, em resultados para compor um banco de dados de um sistema eletrônico de uma instituição privada, sem que os sujeitos dessa história tenham a senha para acessá-lo, conforme vem ocorrendo com o rompimento da parceria entre a Prefeitura Municipal de Cáceres e o IAS.

A educação é um processo histórico social, e a escola, por sua vez, uma organização idêntica, que atende a uma determinada função social. Portanto, são bens públicos, um direito humano e, como tais, de responsabilidade do Estado. Tomar a educação e a escola por mercadorias, não é somente uma proposta; está se materializando em diferentes partes do mundo, incluindo-se o Brasil. A ideia que orienta ações como as do IAS fundamenta-se na ineficiência e ineficácia do Estado e na “perfeição” do mercado como modelo a ser seguido, mesmo que este apresente sucessivas crises e não dê conta de superá-las sem a intervenção estatal. Portanto, mesmo considerando o potencial transformador da escola, neste momento histórico de

reorganização do capitalismo, existe uma tendência muito forte de introdução de mecanismos de mercado nas ações dos governos e, conseqüentemente, na educação. Essa tendência foi observada nestas análises por meio da materialização das concepções de gestão que fundamentam os Programas do IAS na educação pública municipal e nas escolas de fronteira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

BAHIA, Secretaria de Estado de Educação. **Gerenciando a Escola Eficaz: conceitos e instrumentos de Gestão Escolar**. Salvador-BA: Secretaria de Estado da Educação, Global, 2000, v. I.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV. 2007.

CASTELLS, Manuel. **Era da Informação: Economia, sociedade e cultura. A Sociedade em Rede**. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2002, vol.1.

CONTRERAS, José. **A autonomia de professores**. Trad. Sandra Trabudo Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2002.

COSTA, Marilda de O. **Terceiro setor, teoria das organizações e qualidade na educação**, 2012 - (no prelo).

DALE, Roger. **A educação e o estado capitalista: contribuições e contradições**. Educação e Realidade, Porto Alegre, 13 (1): 17-37, jan/jun.1988.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração Escolar: Um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez, 1989.

GASCÓ, Mila. **Impacto organizacional e institucional de projetos de gobierno eletrônico**. Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad. s/d.

FREITAS, Luis Carlos de. **Ciclos, seriação e avaliação: confronto de Lógicas**. São Paulo: Moderna, 2003.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 4 ed. São Paulo: Loyola, 2003.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Sistemática de Acompanhamento Gestão Nota 10**, 2008.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Rede Vencer. Documento para capacitação de diretores, 2005. (digitado).

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa. O neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Florianópolis-SC: Planta, 2003.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFF, Enrique. **Pensar a complexidade ambiental**. In: LEFF, Enrique (org.). **A Complexidade Ambiental**. Tradução de Eliete Wolff. São Paulo: Cortez, 2003.

MÈSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MOTTA, Fernando Prestes. **O Behaviorismo na Teoria das Organizações**, Revista de Administração de Empresas, 10 (2): 07-113, jul./set. 1970, F.G.V., Rio de Janeiro.

PODOLSKI, W.J.Huitt Yardley. **A Empresa como Sistema**. **R. Adm. De Empresa**. Rio de Janeiro. Vol.4, n.13, out/dez. 1964.

RODRIGUES, Neidson. **Por Uma Nova Escola: o transitório e o permanente na educação**. 11 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974 (Textos organizados e selecionados por C. Wright Mills e Hans Gerth).

Legislação:

PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES. Lei Nº 1.807, de 21 de Novembro de 2002. Dispõe sobre a Gestão Democrática na Rede Pública de Ensino do Município de Cáceres/MT.

_____. DECRETO nº 323, de 21 de agosto de 2002. Estabelece normas e critérios para a Nucleação das Escolas da Zona Rural, da Rede Pública de Ensino do Município de Cáceres-MT.

_____. DECRETO Nº 320, de 21 de agosto de 2002. Institui o Programa de Autonomia Financeira (PAF), para as escolas públicas do Município de Cáceres-MT.

Entrevistas:

CREPALDI, Luciana Gattass. Secretária de Educação, de 2005 a 2008. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 10 de fevereiro de 2009.

DUTRA, Osair Moreira. Gerente do Programa Escola Campeã, de 2001 a 2004. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 28 de janeiro de 2008.

FANAIA, Celso Teixeira. Secretário Municipal de Educação, de 2001 a 2004. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 04 de outubro de 2007.

FONTES, Túlio Aurélio Campos. Prefeito Municipal gestão 2001 – 2004 e 2009 – 2012. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 08 de março de 2010.

GOMES, Marina Helena. Coordenadora da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, a partir de março de 2009. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de agosto de 2010.

MOREIRA, Roseli Beatriz. Coordenadora do Programa Gestão Nota 10. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 08 de julho de 2008.

NOVACK, Márcia. Diretora da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, a partir de 2005. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de agosto de 2010.

SILVA, Ana Rezende da. Coordenadora da Escola Municipal Marechal Rondon I, Núcleo Sapiquá, 1º semestre de 2010. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 14 de agosto de 2010.

SILVA, Elida Rezende da. Coordenadora do Núcleo Sapiquá, fevereiro a junho de 1999. Entrevista concedida a Marilda de Oliveira Costa, em 03 de agosto de 2010.

MARILDA DE OLIVEIRA COSTA

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), coordenadora do curso de Pedagogia da UNEMAT, participa de um grupo de pesquisa nacional que discute a relação público-privado em educação.
E-mail: marildacosta@hotmail.com