

Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação

Managerial state, educational restructuring and the governance of education

Estado gerencial, restructuración educativa y gestión de la educación

ÁLVARO MOREIRA HYPÓLITO

Resumo: Este artigo discute a reorganização do Estado e suas implicações para o sistema educacional. Inicialmente, apresenta idéias a respeito do Estado gerencial como tendência hegemônica e conservadora para, em seguida, demonstrar como esta noção tem sido construída no campo educacional. No caso brasileiro, o artigo toma como exemplo o programa *ProQualidade* desenvolvido em Minas Gerais há alguns anos atrás. Por fim, debate alguns efeitos e indica a abrangência dessas tendências para a educação, discutindo sua pretensa eficácia na solução de problemas da escola básica.

Palavras-chave: Estado; gerencialismo; gestão educacional

Abstract: This article discusses State restructuring and its implications for the educational system. At the outset, the paper presents some ideas on the managerial State as a conservative and hegemonic tendency and then demonstrates how this point of view has been constructed in education. In the Brazilian case, the article shows how this policy has been implemented, examining, as an example, the *ProQuality* program that has taken place a few years ago in the state of Minas Gerais. Finally, it highlights some effects and points out the comprehensiveness of these policies in education, discussing their effectiveness in the solution of elementary school problems.

Keywords: State; managerialism; educational governance

Resumen: Este artículo discute la reorganización del Estado y sus implicaciones para el sistema educacional. Inicialmente, presenta ideas sobre el Estado gerencial como tendencia hegemónica y conservadora para, en seguida, demostrar como esa noción de Estado ha sido construída en la educación. En el caso brasileño, el texto evidencia como esa implantación ha sido desarrollada, por medio del programa *ProQualidad* ejecutado en la provincia de Minas Gerais hace pocos años. Por fin, el texto discute algunos efectos de esas tendencias e indica su extensión en la educación, debatiendo su supuesta eficacia para solucionar problemas en la educación básica.

Palabras clave: Estado; gerencialismo; gestión de la educación

Muito embora as forças conservadoras e reacionárias, nas últimas décadas, tenham tido sucesso na articulação de sua hegemonia, isso não significa que o estado seja um ente monolítico. É preciso reconhecer as complexidades envolvidas nesse processo de hegemonia e considerar o estado como um território de contestações, no qual lutas por hegemonia ocorrem a todo o momento.

Todavia, neste trabalho pretendo demonstrar apenas parte desse complexo movimento nas relações do estado, restringindo minhas análises à tendência de reorganização do estado e suas implicações para o sistema educacional, tendo como foco as visões conservadoras que têm tido sucesso na imposição de suas políticas nas últimas décadas. Em primeiro lugar, apresento idéias a respeito do estado gerencial como tendência hegemônica e conservadora para, em seguida, demonstrar como esta noção de estado tem sido construída no campo educacional através de projetos como o ProQualidade, implementado em Minas Gerais há alguns anos atrás. Por fim, são desenvolvidas algumas considerações sobre os efeitos e abrangências dessas políticas.

ESTADO GERENCIAL, NEOLIBERALISMO E NOVA GESTÃO PÚBLICA

Nas últimas décadas do século XX, presenciamos profundas mudanças na forma como o estado tem sido reorganizado e (re)conceitualizado na tentativa de superar a crise do Estado de Bem-Estar Social, a partir de objetivos neoliberais e requisitos das reestruturações produtivas do capitalismo. Nesse sentido, houve uma reconfiguração do poder de estado e uma reconstrução das fronteiras entre as esferas públicas e privadas.

Isso tudo ocorre simultaneamente e como parte integrante da globalização, o que tem provocado, em sua versão mais recente, uma expansão espetacular do mercado sob prerrogativas neoliberais. Pode-se dizer que há praticamente um consenso quanto à aceitação de uma reestruturação econômica e de uma tendência de expansão da globalização. Algumas características importantes desta tendência global podem ser sintetizadas da seguinte forma: i) globalização da economia (com nova divisão internacional do trabalho; integração de economias nacionais; acordos comerciais; mercados comuns); ii) emergência de novas relações comerciais e acordos entre nações, entre classes e grupos/setores sociais, e emergência de novas áreas (setores de serviço e informação mais importantes do que setores industriais); iii) aumento da internacionalização do comércio (capacidade de conectar mercados e movimentar capitais através de fronteiras); iv) reestruturação do mercado de trabalho (remuneração por trabalho realizado, dilapidação do poder dos sindicatos, relaxamento da legislação trabalhista); v) diminuição dos conflitos capital-trabalho, principalmente por causa do desemprego e do subemprego, intensificação da competição e diminuição das taxas de lucro; vi) mudança de um rígido modelo fordista de produção

para um modelo baseado na flexibilidade da produção (envolvendo flexibilidade no uso da força de trabalho, processo de trabalho e mercado de trabalho), redução dos custos e velocidade crescente de transferência de produtos e informação de um lugar para outro; vii) surgimento de novas forças de produção (mudança de um modelo industrial-mecânico para um modelo baseado em microeletrônica, robótica, etc); viii) desenvolvimento da produção intensiva do capital (com resultados significativos de desqualificação de amplos setores da força de trabalho, o que conduz a um mercado de trabalho polarizado – pequenos setores altamente especializados, bem pagos, e uma grande massa bastante desqualificada, com baixos salários); ix) aumento do número de trabalhadoras mulheres e do trabalho por hora; x) aumento do setor de serviços; xi) aumento do abismo financeiro, tecnológico e cultural entre os países desenvolvidos e menos desenvolvidos (BURBULES e TORRES, 2004, p. 13-14).

Essas tendências são uma combinação bastante complexa de processos políticos, culturais e econômicos para superar a crise do Estado de Bem-Estar Social. Isso foi possível sob uma aliança conservadora que orientou todos os seus esforços para construir um estado gerencialista, cujo discurso tem influenciado todos os campos de nossas vidas, incluindo o campo educacional.

O pós-guerra foi um ambiente propício para o Estado de Bem-Estar, o qual foi legitimado e mantido, de acordo com Clarke e Newman (1997), por uma série de pilares, num processo que poderia ser sintetizado como “a relação entre estado, economia, sociedade civil e esfera pública que veio a emergir e tornar-se institucionalizado no pós-guerra...” (HAY, apud CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 1).¹ Clarke e Newman ressaltam três pilares que julgam fundamentais para se entender a crise do Estado de Bem-Estar: político-econômico, social e organizacional. O primeiro, político-econômico, pode ser entendido

como o compromisso entre o capitalismo (e o livre mercado) e o socialismo (e a provisão do público via estado) ou o compromisso entre os princípios da desigualdade (direção dada pelo mercado) e igualdade (garantia estatal da cidadania). Isso tem sido considerado como a base entre as forças de classe do ‘Capital’ e do ‘Trabalho’, bem como a base de um consenso político que estabelece, com maior ou menor relutância de aceitação, um referencial comum de direção política para os partidos de direita e de esquerda (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 1).

A maior parte dos problemas do Estado de Bem-Estar social tem-se centrado nesses aspectos políticos e econômicos. Em particular, alguns autores “descrevem o desmantelamento do compromisso com uma economia mista baseada em princípios Keynesianos de planejamento macroeconômico; a benevolente função do estado no gerenciamento da economia; e as despesas públicas com os serviços sociais e de

¹ Todas as citações de Clarke e Newman (1997) são traduções livres.

bem-estar” (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 1-2). Após a crise econômica global dos anos 1970 e suas consequências para o Ocidente ficaram

expostos ao exame e ao debate político os custos das despesas públicas. Algumas discussões sobre essa crise destacavam uma tentativa do Capital e seus representantes de redesenhar as bases do pós-guerra em caminhos que intensificassem a lucratividade, cortando os custos de impostos, liberando o mercado de trabalho da interferência do estado e removendo os encargos de regulação do capitalismo corporativo (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 2).

O pilar social, o segundo, é um modo de compreensão das relações entre família, nação e trabalho. Este pilar é um modo de entender o estado social como pré-condição para a garantia do trabalho assalariado, do pleno emprego (principalmente para homens), dos benefícios e garantias sociais e dos serviços públicos, a fim de prover uma situação estável e segura para a família patriarcal. De fato foi uma tentativa de naturalizar “um conjunto de providências baseadas em gênero (divisão sexual do bem-estar), idade e corpos saudáveis (estrutura de dependência) e ‘raça’ (a identidade da cidadania) e fixá-las como os princípios do estado de bem-estar social” (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 3). Em verdade, é uma estruturação da cidadania que desempenhava um papel ideológico bastante amplo na definição das relações entre povo (público) e estado, e que produzia “um imaginário unificador do ‘povo’ que o alinha com o estado na defesa mútua contra o desmantelamento de suas estabilidades coletiva e individual (nascimento, doença, morte, etc) e os coloca juntos num investimento coletivo para seu futuro (a promessa do progresso social)” (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 4). Assim, esta identificação entre povo e estado cria imagens particulares que supriam narrativas legitimadoras do Estado de Bem-Estar Social. A criação do Estado de Bem-Estar como uma política distintiva e uma entidade ideológica – com seus amálgamas de compromissos keynesianos e beveridgeanos – requeria uma forma organizacional ou regime de Estado no qual o povo pudesse ver a si mesmo representado (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 4).

Esta forma organizacional, o terceiro pilar, foi estruturado pelo entrelaçamento de dois modos de coordenação: administração burocrática e profissionalismo. Estes dois modos de coordenação podem ser sintetizados na seguinte citação:

A combinação da burocracia e do profissionalismo apoiava uma representação ideológica particular da relação entre o estado e o povo, na qual eles serviam como garantias institucionalizadas para o alcance do bem público. O valor básico do estado de bem-estar (...) era de que constantemente fazia referência às pretensões do ‘serviço público’ como o regime organizacional – bureau-profissionalismo – do estado de bem-estar em si. Serviço público estava incorporado tanto na retórica como na estrutura de práticas deste regime organizacional através do qual o pilar político do pós-guerra foi institucionalizado (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 8).

É certo que essas características do Estado Social foram muito nítidas em países europeus no pós-guerra. No entanto, penso que no Brasil houve uma construção social do estado que se aproxima muito do que se chama Estado Providência. O estado construído no período getulista não deixa de ser uma versão, em muitos sentidos acanhada e em outros singular, do Estado de Bem-Estar Social. Foi uma tentativa de consolidar políticas sociais de cunho trabalhista, com investimentos estatais sólidos para garantir um desenvolvimento nacional e que precisou montar uma burocracia estatal capaz de dar suporte às iniciativas governamentais. É evidente que as tradições patrimonialistas, autoritárias e populistas fizeram com que a experiência latino-americana e de outros países do sul apresentassem uma versão mais distante daquelas construídas com base na social-democracia europeia, pelo menos aquelas do norte da Europa. Todavia, é inegável que foi construída uma versão de estado que se transformou em alvo para as novas políticas gerencialistas.²

Este modelo de estado foi muito criticado após a crise econômica dos anos 1970, principalmente por causa dos custos econômicos do bem-estar social, da excessiva taxação individual e corporativa, dos altos gastos para sustentar a burocracia estatal, que eram identificados como uma inibição à competitividade e ao empreendimento. Esta situação proporcionou um terreno propício para a aliança da nova direita.³ Como se sabe, os argumentos conservadores não se baseiam somente em idéias insensatas, mas frequentemente apresentam bom senso porque também estão centradas em problemas reais, tais como crise econômica, empobrecimento, desemprego, e assim por diante, como Apple tem insistido (APPLE, 2000 e 2001). Por isso, conservadores e neoliberais “falam para o povo” e fazendo isso reforçam certas noções e discursos a fim de criar um novo senso comum sobre estado, economia, mercado, etc. Mas o que é importante aqui é considerar que a agenda conservadora

(...) para transformar o estado de bem-estar nunca foi simplesmente uma questão de como cortar gastos da despesa pública ou de tornar os serviços mais sérios e eficientes. Era também direcionada aos regimes organizacionais do estado de bem-estar social porque eles constituíam um campo de relações e simbolismo que corporificavam (...) uma formação social alternativa ao que vinha sendo pretendido pela Nova Direita. Hostilidade política e ideológica conservadora ao estado de bem-estar como uma articulação institucional da democracia social significava que a ‘crise do bem-estar’ também era necessariamente uma ‘crise do

² Este artigo não pretende um aprofundamento desta discussão no caso brasileiro, mas simplesmente apostar que o neoliberalismo teve entre nós um ambiente também propício para o seu desenvolvimento.

³ A Nova Direita é uma expressão utilizada para designar o bloco hegemônico que compõe uma aliança para liderar as políticas neoliberais e neoconservadoras e dar consequência às transformações provocadas pela reestruturação produtiva desencadeada no final do século XX. A repercussão dessas políticas no Brasil se fez mais tardiamente no início dos anos 1990, matéria já bastante tratada (GENTILI e SILVA, 1994; SILVA e GENTILI, 1996).

regime organizacional'. A disciplina financeira para controlar a despesa pública jamais seria, em si, suficiente para romper este obstáculo particular. O estado em si precisava ser reestruturado (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 16-17).

Este é o cenário no qual um novo modo de coordenação foi construído, refazendo instituições do estado e criando novas formas de gerência para sua reorganização. Este Novo Gerencialismo, quando aplicado aos setores públicos, tem sido chamado de 'Nova Gestão Pública' em oposição à 'velha' administração pública (DUNLEAVY e HOOD, 1994, p. 9).

Este processo de reestruturação do estado tem envolvido realinhamentos de muitas relações entre estado e cidadão, Estado e economia, e Estado e suas formas organizacionais (processo de trabalho), e tudo isso tem ocorrido com a reestruturação global do capitalismo. Esses processos de reestruturação envolvem aplicações do pós-fordismo como modelo de organização das instituições públicas, incluindo seus processos de trabalho.

De fato, o que tem ocorrido é uma reconfiguração do 'público' e do 'privado'. Clarke e Newman distinguem três formas de mudanças na relação entre 'público' e 'privado': privatização como venda direta das posses públicas para os setores privados/comerciais (serviços, tais como gás, água, luz, etc.); processos de enfraquecimento das fronteiras entre público e privado (parceria público-privado, serviço de saúde privado, etc); troca de responsabilidades do público para o privado compreendido como domínio familiar – visível em áreas sociais, área da saúde, em que as famílias e comunidades são chamadas a assumir esses serviços. Como Clarke e Newman dizem “este significado de privatização é também parte de uma ampla agenda de transferência do estado, para o reino privado da família, de recursos (via políticas de taxaço), direito de escolhas (fortalecendo o bem-estar dos consumidores) e deveres (forçando responsabilidade parental)” (1997, p. 28).

Há, desse modo, uma estratégia política de reconstrução do estado e de introdução do Novo Gerencialismo e da Nova Gestão Pública (NPM) como um mecanismo baseado na dispersão.

É uma estratégia que acrescenta mais do que os mecanismos específicos através dos quais esse processo tem sido implementado. A dispersão de poder forma uma costura que sustenta uma variedade de novos sistemas e mecanismos, articulando a introdução de processos mercadológicos, a expansão de outros setores não-estatais, processos de centralização e descentralização e uma variedade de privatização e externalização. Dispersão tem significado simultaneamente o enxugamento do estado e a expansão do seu alcance na sociedade civil (através do engajamento dos seus agentes não-estatais). Como uma estratégia de reconstrução do estado, a dispersão tem realinhado relações de poder de um modo bastante complexo. Acima de tudo, tem buscado disciplinar e transformar os velhos sítios institucionais de poder no estado – os regimes bureau-profissional do estado de bem-estar (CLARKE e NEWMAN, 1997, p. 29).

Numa visão foucaultiana, esta dispersão seria conceitualizada como prática discursiva que cria um amplo e poderoso discurso sobre todas as coisas. Esses discursos dispersados penetram o *gerencialismo* em diferentes áreas e setores, transformando várias formas de senso comum e criando novas concepções para estado, mercado, economia, escola pública e administração pública.

Em resumo, a Nova Gestão Pública apresenta como principais aspectos, dentre outros, os seguintes: uso extensivo de contratos escritos e acordos de desempenho; contratos de trabalho de curto prazo; sanções e recompensas econômicas; redução, em múltiplas formas, de responsabilidades; separação institucional da agência de financiamento do provedor; e orientação de cima-para-baixo (PETERS, MARSHALL e FITZSIMONS, 2004, p. 81).

Como esses autores afirmam “gerencialismo é um dos principais elementos numa mudança para um discurso neoliberal das políticas educacionais”, o qual pode ser visto “como o centro de uma racionalidade autônoma [de governo que]: (...) especifica a população a ser governada como cidadão ‘autônomo’; (...) identifica uma racionalidade de governo que não depende de princípios externos; e (...) nos fala que os indivíduos devem ser governados com base no suposto contrato social” (PETERS, MARSHALL e FITZSIMONS, 2004, p. 82). De acordo com eles, o “neoliberalismo representa um discurso substancial de governança, precisamente potente por causa de sua capacidade de combinar a economia, o social e a política em nome da escolha racional como princípio de legitimidade” (PETERS, MARSHALL e FITZSIMONS, 2004, p. 83).

Embora esta concepção foucaultiana de auto-administração, produtividade do poder e de práticas discursivas e subjetivação tenham contribuído para se compreender as estratégias da complexidade social na qual estamos envolvidos, especialmente no campo educacional, parece importante inserir aqui uma consideração. Embora um pouco longa, a passagem a seguir deixa mais clara essa discussão.

Muitas das análises da produtividade do poder e subjetivação discursiva têm ameaçado tais estratégias na medida que funcionam mais propriamente como *tentativas de realização* do que seus resultados desejados. É importante, para nós, insistir que ‘sujeições’ tentadas nem sempre são efetivadas e que ‘estratégias discursivas’ nem sempre atingem seus objetivos. Este é um tema da dimensão micro (organizações falham persistentemente em produzir o trabalhador ideal e novas tecnologias de controle ainda têm algumas falhas no sistema) e macro do estado. Se esta é uma nova área do poder de estado, é também algo um tanto instável em que contradições e formas de contestação não são resolvidas simplesmente sendo expelidas de discursos integrativos. A dispersão de poder e o desenvolvimento de uma coordenação gerenciada são, desse modo, estratégias antes de realizações. Nem as tentativas para delegar responsabilidades nem os esforços para representar o poder de decisão como o domínio do gerencialismo tecnocrático têm sido inteiramente bem sucedidos (CLARK e NEWMAN, 1997, p. 31).

No centro da minha análise está a preocupação de apresentar aspectos que considero relevantes a respeito das recentes mudanças nas concepções de estado, que

estão ocorrendo sob orientações neoliberais e de acordo com o novo gerencialismo como um modelo a ser implementado em todos os lugares. Ao mesmo tempo, tenho como preocupação conectar essa discussão com a educação. Na próxima seção vou explorar um exemplo de implementação do modelo da nova gestão pública no campo da educação, apresentando um projeto que foi desenvolvido no Estado de Minas Gerais, Brasil.

GERENCIALISMO E EDUCAÇÃO EM CONTEXTO LOCAL: O CASO PROQUALIDADE

ProQualidade – Projeto Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais (ProQualidade) é um documento elaborado pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG) em abril de 1993, no qual planos educacionais são descritos com a intenção de organizar (ou reorganizar) a educação básica em Minas Gerais (MG). Nesta seção será apresentado um sumário do programa ProQualidade com ênfase nos aspectos relacionados com gestão escolar, investimentos de recursos financeiros e formação docente (ou treinamento, como poderia ser chamado se considerássemos os fins últimos deste projeto).

O projeto ProQualidade, já no seu resumo, afirma que mais de 707.000 alunos do ensino fundamental são repetentes no Estado de Minas Gerais. Em termos financeiros, esta repetição significa um gasto de recursos públicos equivalente a aproximadamente 200 milhões de dólares. Segundo o documento, os custos humanos e sociais são ainda maiores. Diz ainda o documento que a repetência cria “um círculo vicioso de defasagem e desestímulo que acaba levando ao abandono da escola e a todas as suas seqüelas em termos de perda de oportunidades individuais e o atraso nos planos de desenvolvimento econômico e social do Estado” (SEE/MG, 1993, p. 3).

Sem negar as questões sociais, as causas desses problemas, para o governo de MG, residem principalmente na qualidade insuficiente do ensino. Nessa direção, a repetência, mais do que a avaliação de seus alunos, tornar-se-ia uma medida do desempenho da escola.

O documento diz ainda que a qualidade do ensino é função de fatores institucionais, da qualidade dos materiais curriculares e do despreparo dos professores. Decorre desse diagnóstico o Projeto ProQualidade na Educação Básica, centrando seu foco e suas ações tanto no campo da organização e administração da escola quanto no campo pedagógico. Em ambos, como pode ser lido no documento, são estabelecidas rígidas formas de averiguação dos resultados pretendidos, embora, na outra “ponta”, seja defendida a descentralização do ensino do ponto de vista administrativo e de gestão.

Em termos globais, o projeto segue duas estratégias fundamentais. A primeira prega uma política de autonomia para escola em seus assuntos administrativos, financeiros e pedagógicos. Nessa direção, o projeto toma como indispensável para a reformulação da prática da escola o reforço à sua adminis-

tração independente e a implantação de um modelo de gestão responsável, que toma a melhoria dos resultados da escola (suas taxas de aprovação/repetência) como razão de ser de seu planejamento e de suas decisões. A segunda estratégia segue uma linha pedagógica que reforça a idéia de um ensino por competências, distanciando-se das práticas do “passado”, tornando “ensinável” não mais os conteúdos das disciplinas isoladas, mas as habilidades que devem ser aprendidas pelos futuros trabalhadores em um mundo instável, competitivo, onde se aloja um mercado flexível e “itinerante”.

O ProQualidade, seguindo a lógica da primeira estratégia, apresenta quatro subprojetos: (1) Aperfeiçoamento do Sistema Gerencial, (2) Desenvolvimento do Ensino, (3) Materiais de Ensino Aprendizagem, e (4) Reorganização do Atendimento Escolar.

O Aperfeiçoamento do Sistema Gerencial reúne “os componentes voltados para a reformulação dos métodos gerenciais da escola e da sua relação com o órgão central” (SEE/MG, 1993, p. 4). Nele são previstas atividades que forneçam tanto metodologias para identificação da solução de problemas, quanto equipamentos considerados indispensáveis à independência administrativa da escola (SEE/MG, 1993, p. 4). Este subprojeto inclui também um Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública em Minas Gerais, cuja função é fornecer informação para fixação dos objetivos da escola e os parâmetros para medição dos seus resultados na prestação de contas que oferecerá a sua comunidade.

O subprojeto Desenvolvimento do Ensino busca identificar os entraves à melhoria da qualidade do ensino. No documento, os entraves dizem respeito (1) à falta de materiais curriculares para transmitir, de forma clara, objetivos atualizados “e os métodos mais eficazes para o manejo de grupos de alunos com necessidades e ritmos de aprendizagem diferentes” (SEE/MG, 1993, p. 4) e, (2) “a falta, por parte do professor, do domínio adequado dos conteúdos curriculares básicos do ensino fundamental” (p. 4).

Já o subprojeto Materiais de Ensino Aprendizagem, diz respeito à distribuição de materiais didáticos a serem fornecidos a todos os alunos das escolas públicas e necessários à composição e manutenção de um acervo para as bibliotecas escolares, bem como os materiais a serem colocados à disposição de professores e alunos dentro da sala de aula, incluindo títulos de literatura infantil (SEE/MG, 1993, p. 4)

Por fim, o subprojeto Reorganização do Atendimento Escolar, sempre conectado com a idéia da melhoria dos resultados da escola, busca a eliminação do terceiro turno e, “em consequência, o aumento do tempo de permanência do aluno na escola” (SEE/MG, 1993, p. 4). Isto implica a construção de novas escolas e a ampliação de salas de aula, além de ambientes para bibliotecas escolares.

Esses “quatro subprojetos e os componentes que abrigam, representam um esforço coordenado de todas as instâncias da Secretaria de Educação. Seu objetivo a curto prazo é a redução da taxa de repetência para 18% da matrícula total do ensino

fundamental e, no prazo de 10 anos, o aumento do número de concluintes deste ciclo para 65% de todos que nele se matriculam” (SEE/MG, 1993, p. 4).

Outros aspectos precisam ser destacados. De acordo com o documento, a

(...) persistência dos problemas crônicos da qualidade do ensino básico no Brasil e os resultados precários das intervenções governamentais ocorridas na última década, têm indicado que problemas de natureza estrutural parecem constituir o principal obstáculo à universalização com equidade e qualidade desse nível de ensino (SEE/MG, 1993, p. 16).

Esses problemas estruturais dizem respeito à excessiva centralização da estrutura institucional, que deverá ser substituída pela descentralização de responsabilidades, concentrando na escola o esforço de investimento humano e financeiro.

Entretanto, “a avaliação externa de resultados em termos da aprendizagem dos alunos, a instituição de critérios de desempenho e a correção das desigualdades passam a ser entendidas como funções estratégicas das administrações centralizadas do ensino, seja no âmbito federal, seja nos Estados e Municípios” (SEE/MG, 1993, p. 16).

Segundo o documento, estratégias de conferir às escolas

poder de decisão e recursos financeiros de modo a prover os insumos básicos para seu funcionamento, criar mecanismos para a avaliação e prestação de contas inserem-se num processo de reorganização institucional dos sistemas de ensino visando a superação da repetência, a melhoria da qualidade e a provisão de educação com equidade (SEE/MG, 1993, p. 16).

O documento persegue o que chama de erradicação da repetência e aumento da qualidade do ensino nas escolas públicas de Minas Gerais, imputando a baixa produtividade ao excesso de centralização burocrática do sistema estadual de educação, pregando, assim, a imediata descentralização de recursos humanos e financeiros; proclama a autonomia das escolas para prover o seu ensino, porém mantendo no estado e nos órgãos coordenadores o poder de avaliação da eficácia desta política. Segundo o documento, a descentralização e a responsabilização são as tendências que se vislumbram na década de 1990 em todos os sistemas de ensino. E mais, estas novas tendências têm incorporado a co-responsabilidade pela gestão no âmbito da comunidade e no estabelecimento de novas parcerias. “A preocupação com a responsabilidade e a prestação de contas por parte da escola para com seus usuários ou clientes também imprimem um conteúdo ampliado à democratização, antes pensada mais em termos das relações internas da unidade escolar” (SEE/MG, 1993, p. 22).

E, coroando essa análise, o documento diz que a escola deve ser revalorizada, pois é o

único espaço que pode potencializar os esforços financeiros e técnicos para promover melhor ensino e vencer a barreira da repetência e da evasão, que permanecem como os principais obstáculos a uma universalização com qualidade da educação básica e cujos efeitos são devastadores sob todos os pontos de vista: humano, social e econômico (SEE/MG, 1993, p. 22).

Aqui se revela uma enorme simplificação dos problemas educacionais, agora reduzidos a problemas de gestão e gerenciamento escolar que, somados à incompetência ou má formação dos professores, acabam constituindo as causas da baixa qualidade da educação. De toda sorte, o elemento orientador das políticas educacionais é traduzido como “a busca da eficiência e da produtividade” (SEE/MG, 1993, p. 22), privilegiando um enfoque “mais técnico” e “menos ideológico” da educação:

A natureza das mudanças que são propostas no interior da escola também apresenta nuances novas. Do lado dos conteúdos, diminui a preocupação com a crítica ideológica e volta-se a valorizar os conteúdos básicos, especialmente a linguagem, a matemática e as ciências. Do lado dos métodos e condições de ensino, agrega-se uma importância muito maior ao manejo da sala de aula tendo em vista identificar a boa prática docente e as estratégias para diversificar as oportunidades de aprendizagem com o objetivo de diminuir a reprovação. Nesse sentido, seria possível até mesmo falar de uma redescoberta da didática enquanto forma de organizar o trabalho de sala de aula, para atender às necessidades de aprendizagem de alunados heterogêneos (SEE/MG, 1993, p. 22).

A partir dos princípios inspirados nessas reflexões, a SEE/MG elegeu como prioridades: 1) a busca da autonomia da escola, em seus aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros; 2) o fortalecimento da direção da escola, principalmente através da mudança do processo de nomeação de diretores escolares, e a instituição dos colegiados; 3) o desenvolvimento e profissionalização dos professores, especialistas e demais servidores da educação; 4) a avaliação do desempenho das escolas, como forma de buscar a melhoria da qualidade do ensino; 5) a promoção da articulação do Estado com os municípios (SEE/MG, 1993, p. 23).

O documento vai ainda mais longe, afirmando que a autonomia das escolas mineiras precisa ser qualificada para traçar os parâmetros a partir dos quais as relações entre administração central e as escolas estão sendo definidas. Trata-se de uma autonomia:

a) comprometida com a meta de redução da repetência e melhoria da qualidade do ensino; b) associada a mecanismos de avaliação externa que possibilitem a prestação de contas dos resultados produzidos pela escola em termos de aprendizagem de seus alunos; c) exercida dentro dos princípios da gestão democrática consagrados pela Constituição Federal e a Constituição do Estado; d) que exige como pré-requisito mecanismos legais e institucionais para assegurar a transferência de recursos financeiros, materiais e humanos para as escolas; e) que implica na existência de

instrumentos efetivos não só para tomar decisões como para implementá-las; f) que requer capacitação da escola para exercer uma gestão autônoma e democrática (SEE/MG, 1993, p. 24).

A nova forma de gestão escolar está fortemente baseada na gestão de Qualidade Total. Toda a estratégia, tanto aquela relacionada ao que o documento chama de recursos humanos (formação em serviço dos professores e o treinamento dos diretores nas formas de gestão de qualidade total) quanto aquela relacionada à capacidade financeira e de financiamento de cada escola, apresenta forte inspiração nos modelos de gestão empresarial. A própria linguagem e o discurso utilizados são marcadamente vinculados ao discurso mercadológico e gerencialista. As etapas de implantação do projeto, assim como as formas de avaliação de cada uma delas, estão fortemente quantificadas, permitindo o monitoramento constante das escolas e de seus professores, de forma rigidamente centralizada pela SEE/MG.⁴

Outro aspecto ainda a ser ressaltado é como o projeto inclui processos participativos para as comunidades locais, pois estes sempre estão relacionados com responsabilização e avaliação no sentido de controle e associados com produtividade e eficiência.

Quando é discutida a avaliação do desenvolvimento institucional, o documento afirma que a SEE/MG dispõe de poucos profissionais com formação nesta área, devendo ser, portanto, implementada uma política de qualificação adequada, tanto pedagógica quanto administrativa. Para isso, e seguindo a lógica do modelo de gestão de qualidade total, a mudança institucional deve começar de cima para baixo. O projeto prevê, para isso, formar avaliadores na própria Secretaria de Educação, recorrendo para tal, em seus estágios de capacitação dessa assessoria, a instituições estrangeiras encarregadas de capacitar em nível de especialização ou aperfeiçoamento na área de avaliação educacional, com cursos intensivos, com duração de um mês a seis meses (cursos curtos) a serem ministrados por instituições brasileiras ou de outros países no período de 93/98 (SEE/MG, 1993, p. 130).

Após esta explanação passo a traçar algumas considerações finais a fim de relacionar as tendências de reorganização e reconceitualização do estado, como um ente gerencialista que tem influenciado todos os campos das políticas públicas.

NOVO GERENCIALISMO, NOVA GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO ESCOLAR

O ProQualidade, aqui apresentado e explorado como um exemplo, não é de forma alguma um projeto isolado, mas uma tendência articulada pela modernização conservadora, para usar uma expressão de Michael Apple (2000), que inclui uma

⁴ Aspectos semelhantes aos casos analisados por Vieira (2004).

articulação dos interesses econômicos neoliberais com os valores conservadores. Um dos meios através dos quais a aliança hegemônica é construída é através das “ajudas” financeiras e suportes “técnicos” das agências internacionais. No caso aqui discutido também poder-se-ia perguntar de onde vêm essas orientações, quem tem definido os padrões que devem ser implantados, ou por onde devemos melhorar nossa educação. E evidentemente a resposta seria muito simples: está totalmente delineada em um documento do Banco Mundial (1994), o qual é ligado ao projeto ProQualidade e que não será aqui apresentado em detalhes por limitações de espaço e porque as idéias básicas ali constantes já foram apresentadas pelos diagnósticos e análises relatados na apresentação do documento da SEE/MG.

Cabe dizer tão somente que este documento do Banco Mundial trata da avaliação do ‘Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais’ (ProQualidade), cujo objetivo “é a melhoria do desempenho do sistema educacional no Estado de Minas Gerais, definida por ganhos significativos na aprendizagem dos alunos e na conclusão do 1º grau” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. v). Contudo, o documento é todo baseado em aportes que já estavam descritos em outras orientações da instituição como “bula” a ser seguida quando da própria elaboração dos projetos locais.

Através de uma série de indicadores quantitativos, tais como ingresso, permanência, aprovação/reprovação e custos dos estudantes da rede pública do ensino fundamental do Estado de Minas Gerais, o documento, tal como o projeto ProQualidade, atesta a baixa qualidade do ensino público estadual mineiro.

A superação da baixa qualidade do ensino mineiro, considerado como pouco produtivo, depende, como atesta o Banco Mundial, de uma série de medidas envolvendo uma gestão escolar descentralizada, o (re)treinamento do professorado, a distribuição de material didático, especialmente de livros e, por fim, a administração racional da rede física. Em todo o documento fica muito claro o acento dado ao *gerencialismo*, aos processos de treinamento em serviço, aos processos de avaliação centralizados do sistema educacional e a todas as determinações de quanto e onde os recursos financeiros deveriam ser aplicados, chegando a detalhamentos importantes sobre currículo, formação docente, etc.

Como assinalado anteriormente, embora houvesse mais informações e detalhes que poderiam ter sido explorados nos documentos, o essencial foi resumido e permite uma visão clara do exemplo trabalhado como um projeto articulado para implementar e incentivar o gerencialismo em educação. O ProQualidade, como demonstrado acima, é um exemplo paradigmático de como a aliança conservadora tem agido para transformar sua agenda em algo real. Escolas, professores e professoras em Minas Gerais têm experimentado isso concretamente. Obviamente que essas políticas fazem muito sentido para as pessoas, para governos locais, para diretores de escolas, e assim por diante. Como tem-se enfatizado neste trabalho, as políticas educacionais conservadoras e neoliberais estão também baseadas no bom senso e esta

é uma das razões pelas quais são “aceitas” e seguidas. Isso não significa que sejam boas e que não haja resistências e oposições, mas significa que, em boa medida, a direita tem conseguido responder com mais sucesso aos problemas crônicos do Estado, da educação e das políticas públicas.⁵ Isto é, há muitos elementos contraditórios que poderiam e, em alguns casos, têm sido discutidos e criticados pelos docentes e pelos movimentos sociais.

Com isso pode-se dizer que o que se chama de restauração conservadora não é um bloco homogêneo e sólido. Ao contrário, como Ball afirma “políticas são sempre incompletas à medida que relacionam-se ou são delineadas para a ‘profusão selvagem’ das práticas locais. Políticas são grosseiras e simples. Prática é sofisticada, contingente, complexa e instável. Política como prática é ‘criada’ numa dialética de dominação, resistência e caos/liberdade” (BALL, 1994, p. 11).⁶ Isso significa que o controle jamais estará totalmente seguro, principalmente por causa das ações.

É possível a existência de múltiplos discursos e contradições, tanto entre as forças conservadoras quanto entre as forças progressistas. No interior dos mesmos grupos ou movimentos podem ser encontrados elementos ou discursos contraditórios, ou mesmo no interior de um discurso específico. Assim, é crucial reconhecer que, dado um momento histórico específico, há um discurso master, o qual é resultante de lutas e conflitos entre os grupos/classes sociais pelo controle político, cultural e econômico. Hegemonia está, então, relacionada com este processo de constituição dos discursos: hegemonia, como uma construção social, que produz e é produzida por múltiplos discursos, os quais possuem uma existência material sedimentada na materialidade econômica, social, cultural e política.

A reestruturação educativa conservadora é um movimento desigual e combinado que tem conseguido impor sua agenda ideológica e educacional em todos os cantos do mundo. Isso tem tido expressão local e global e significa que a aliança conservadora tem tentado conectar seus interesses globais com diferentes contextos locais. Na verdade, tem sido uma forma de imposição da cultura capitalista e ocidental. Mesmo admitindo-se que existam características peculiares e locais, as características centrais da reforma conservadora em educação apresentam fundamentos similares, os quais eu identifico como *padrões globais*.

Isso explica, a meu ver, a existência de projetos tipo ProQualidade, que não foram desenvolvidos somente em Minas Gerais – várias tentativas foram implementadas, principalmente em outros governos estaduais. Vieira (2004) ao analisar os efeitos de modelos pós-fordistas, tais como a Qualidade Total, em escolas da Grande Porto Alegre, demonstra a inadequação deste modelo de gerência para a escola pública e os efeitos de controle sobre o trabalho docente, tanto no ambiente público quanto

⁵ Muitas respostas alternativas têm sido dadas por experiências que mereceriam ser mais debatidas, tais como a Escola Plural e a Escola Cidadã (ver GANDIN e APPLE, 2002).

⁶ Tradução livre.

no privado. O modelo de gestão pública que está sendo gestado como legítimo e inquestionável se nos apresenta como algo sedutor, participativo (pelo menos na aparência) – quando propõe descentralização e autonomia escolar –, descentralizado, etc, mas o que muitos estudos mostram é que na verdade o que têm ocorrido são transferências de obrigações e responsabilidades, com a transformação deste modelo de gerencialismo como o único possível.

Neste trabalho o objetivo não foi fazer uma avaliação do projeto ProQualidade, mas uma discussão a respeito de sua natureza. Por outro lado, não há nenhuma evidência de que esses modelos, após mais de uma década, tenham melhorado significativamente o desempenho da educação. O que fica claro é que, em boa medida, temos ficado reféns das políticas globais para obtermos financiamentos e acabamos nos submetendo a formas de controle que estão cada vez mais dispersas e abrangentes.

Este trabalho pretendeu demonstrar o que é o estado gerencial e como tem articulado sua produção por meio de uma estratégia de dispersão para obter hegemonia. Nesse sentido, o projeto ProQualidade e suas concepções de qualidade total, como exemplo paradigmático, mostra como isso está sendo introduzido na educação. Nesse sentido, o texto contribui para o debate em torno das políticas nacionais e estaduais de avaliação e de desempenho da escola pública que vêm sendo implantadas no Brasil. O modelo gerencialista parece ser hegemônico nas políticas educacionais, com seus índices de eficiência e produtividade, provas de avaliação em todos os níveis, *rankings* de escolas, e tantos outros indicadores para orientar o financiamento das políticas de educação ou, melhor, das políticas gerenciais de educação. O que cada vez mais temos experimentado são modelos e mais modelos de gestão, e o que não vemos melhorar é a educação. Algo parece não se encaixar nesses discursos gerencialistas.

REFERÊNCIAS

- APPLE, M. W. *Política Cultural e Educação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. *Educating the “Right” Way: Markets, Standards, God, and Inequality*. New York: Routledge-Falmer, 2001.
- BALL, S. *Education Reform: a Critical and Post-structural Approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BANCO MUNDIAL. Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais (ProQualidade) – Relatório de Avaliação. [s/l], abril/1994.
- BURBULES, N.; TORRES, C. A (Ed.). *Globalização e Educação – perspectivas críticas*. Porto Alegre: ArtMed, 2004.
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The Managerial State*. London: Sage Publications, 1997.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, jul-sep/1994, p.9-16.

DEL PINO, M.; FERREIRA, M.; HYPOLITO, A. M. El discurso de la cualidad y la distribución de oportunidades educacionales en Brasil: un análisis de la política educativa neoliberal. *América Latina Hoy*, Madrid, 14, p. 69-73, oct/1996.

GANDIN, L. A.; APPLE, M. W. Challenging neo-liberalism, building democracy: creating the Citizen School in Porto Alegre, Brazil. *J. Education Policy*, v. 17, n. 2, p. 259–279, 2002.

GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

PETERS, M.; MARSHALL, J.; FITZSIMONS, P. Gerencialismo e Política Educacional em um contexto global: Foucault, neoliberalismo, e a doutrina da auto-administração. In: BURBULES, N.; TORRES, C. A. (Ed.). *Globalização e Educação – perspectivas críticas*. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

SEE/MG. *Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais (ProQualidade)*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, abr/1993.

SILVA, T. T.; GENTILI, P. *Escola S.A. – quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.

VIEIRA, J. S. *Um negócio chamado educação: qualidade total, trabalho docente e identidade*. Seiva Publicações: Pelotas, 2004.

■ ÁLVARO MOREIRA HYPÓLITO é professor associado da Universidade Federal de Pelotas, mestre em Educação pela UFMG e doutor em Educação pela Universidade de Wisconsin-Madison, pesquisador da área de Políticas Educativas, Currículo e Trabalho Docente.

*Recebido em setembro de 2007.
Aprovado em fevereiro de 2008.*