

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

**RECONSTRUINDO O ESTADO: GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS
EM PROCESSO DE MUDANÇA**

SÃO PAULO - 1995

EQUIPE

PROFESSORA RESPONSÁVEL

MARTA FERREIRA SANTOS FARAH

AUXILIAR DE PESQUISA

LÍGIA SALOMÉ V. ESTEVES BEIRA

BOLSISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

FRANCISCO ROGÉRIO LIMA DA SILVA

COLABORAÇÃO

CARMEM MARIA

**SUBPROJETO DE PESQUISA: “RECONSTRUINDO O ESTADO:
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS EM
PROCESSO DE MUDANÇA”***

Marta Ferreira Santos Farah

RESUMO

Levantamento e análise das principais propostas e iniciativas de Reforma do Estado no Brasil, em um campo específico de sua atuação na área social: o setor da Educação. A pesquisa considerou o período que vai do início dos anos 80 até a primeira metade da década de 90, destacando o papel que a temática da gestão assumiu na agenda de Reforma do setor. Procurou-se referir o debate sobre a Reforma da Educação às teses mais gerais de Reforma do Estado, relativas, por um lado, às funções e ao tamanho do Estado, e, por outro, à gestão do aparelho estatal e de suas políticas.

Foram identificados dois momentos no período considerado, no que diz respeito ao papel atribuído à Educação e às prioridades da agenda de Reforma do setor. Num primeiro momento, entre o início da década de 80 e a promulgação da Constituição, a Educação era vista sobretudo como um direito de cidadania. Num segundo momento, à formação para a cidadania veio se agregar o sentido de qualificação para o trabalho, condição da inserção do Brasil na nova ordem internacional. Com relação às prioridades, a ênfase recaía, nos anos 80, na *democratização da gestão* e dos processos decisórios. A partir do final da década passada e nos anos 90, ao lado da temática da democratização ganharam força propostas de reforma da Educação que têm como eixo a *modernização da gestão* dos sistemas educacionais estatais. A articulação entre democratização e modernização tornou-se um dos principais desafios para a Reforma do setor, condição para que o Estado viabilize ao mesmo tempo, a qualidade da educação e a equidade nesta esfera da política social.

* Este subprojeto faz parte do projeto coletivo: Processo Decisório e Gestão no Setor Público

ABSTRACT

This study is a gathering and analysis of the main proposals and initiatives of Public Reform in Brazil, in a specific social area: the Education sector. The research considered the period that goes from the beginning of the 80's to the first half of the 90's, with special emphasis to the role of management in the sector's reform. The debate over the Education Reform was centered on the more general theories of the Government's reform, related on the one hand to the functions and size of Government, and on the other hand, to the management of the governmental policies.

Two distinct moments were identified in the period considered, with respect to the role of Education and the priorities of the sector's reform. In a first moment, between the beginning of the 80's and the new Constitution, Education was seen as a citizen's right. In a second moment, the qualification for work was also added, as a condition for Brazil's entering a new international order. As to priorities, the emphasis was in the democratization of management and decision making processes, in the 80's. From the end of the decade on, and through the 90's, besides the democratization theme, emphasis was given to modernization of the decision making processes and management. The interaction between democratization and modernization became one of the biggest challenges for the sector's reform, and is a condition for Government to enhance quality and equity in education.

ÍNDICE

1. Introdução	6
2. Objetivos	6
3. Justificativas	7
4. Metodologia.....	8
4.1 Levantamento bibliográfico.....	8
4.2 Levantamento de artigos de imprensa.....	9
4.3 Tratamento preliminar da bibliografia	9
4.4 Tratamento de artigos publicados na imprensa	9
4.5 Obtenção de depoimentos de pesquisadores e profissionais da área	10
4.6 Análise das informações obtidas	10
5. Resultados	11

ANEXOS

Anexo 1 - Modelo de ficha para caracterização de iniciativas	12
Anexo 2 - Texto “Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da Educação”.	18

1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o relatório final do subprojeto “Reconstruindo o Estado: o gestão de organizações e serviços públicos em processo de mudança”, desenvolvido entre outubro de 1993 e setembro de 1994, o qual focaliza as principais tendências de Reforma do Setor da Educação no Brasil no período recente. O relatório apresenta os objetivos e justificativas do trabalho, a metodologia adotada na pesquisa e os principais resultados do projeto.

2. OBJETIVOS

O projeto se propunha a resgatar iniciativas concretas de Reforma do Estado da perspectiva do processo decisório e de mudanças na gestão do setor público e a analisar experiências selecionadas, através do estudo de duas organizações. O encaminhamento do trabalho conduziu a uma redefinição destes objetivos e do escopo do projeto, deslocando o foco da investigação para uma etapa anterior à análise da organização em mudança - o “Projeto de Reforma” em que a experiência concreta de mudança “na ponta” (na organização) se insere.

Houve também uma delimitação de um campo específico de intervenção estatal na área social como objeto deste primeiro estudo sobre a Reforma do Estado e as transformações da gestão no setor público, tendo se optado pelo estudo do setor da Educação. Assim, o principal objetivo do trabalho desenvolvido consistiu na identificação das principais propostas e experiências de Reforma do Estado no setor da Educação no Brasil, no período recente (a partir do início da década de 80), com ênfase à análise da importância que a questão da gestão assumiu neste processo.

A gestão no setor público tem sido entendida como algo que envolve desde a esfera da política pública (educacional, no caso aqui considerado) até a gestão no nível da organização prestadora do serviço (o estabelecimento escolar). O trabalho contemplou

todas as esferas em que esta questão se manifestou no âmbito de propostas e iniciativas de reforma, durante o período considerado.

3. JUSTIFICATIVAS

Tanto as administrações locais, como a administração estadual e federal, no Brasil, deparam-se hoje, de um lado, com pressões no sentido da Reforma do Estado e, de outro, com a carência de contribuições teóricas e empíricas - resultantes da sistematização de iniciativas já implementadas - que subsidiem a implementação de mudanças no aparato estatal que viabilizem a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, assim como maior eficácia, eficiência e efetividade à ação do Estado.

A necessidade de contribuições neste sentido é particularmente intensa nas diversas áreas de política social, diante das desigualdades sociais que persistem no país, em alguns casos aprofundadas a partir da década passada, e diante da crise fiscal do Estado.

A reflexão sobre o setor da Educação se justifica, por sua vez, pela centralidade da questão educacional para um projeto para o país, diante de seu papel tanto para a formação para a cidadania como para a formação para o trabalho.

A investigação da forma como a questão da gestão se insere nos projetos e nas experiências concretas de Reforma se justifica, por sua vez, por ser esta temática ainda objeto de escassa reflexão em trabalhos que analisam as mudanças recentes no âmbito das políticas sociais no país.

Finalmente, considerou-se que o estudo realizado poderia contribuir para a consolidação de linhas de pesquisa no âmbito do curso de mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP, fornecendo subsídios à reflexão sobre os processos de mudança na gestão do setor público, no quadro da Reforma do Estado no país.

4. METODOLOGIA

A pesquisa se desenvolveu com base em análise de literatura especializada, visando à elaboração de um referencial analítico para a análise das propostas e iniciativas de Reforma. O estudo apoiou-se também em levantamento (não-exaustivo) de experiências inovadoras no período recente, a partir de levantamento e análise de material publicado na imprensa e em revistas de divulgação da área de Educação e a partir da consulta a documentos primários, obtidos junto a entidades vinculadas ao setor. A pesquisa baseou-se ainda na análise de depoimentos de profissionais e pesquisadores da área, envolvidos com projetos de Reforma no setor da Educação, depoimentos estes obtidos em entrevistas e em participação em mesas redondas sobre Educação. Os dados coletados a respeito de cada iniciativa foram objeto de tratamento preliminar, qualitativo, sendo posteriormente integrados à análise final. As atividades desenvolvidas ao longo do projeto são apresentadas a seguir.

4.1 Levantamento bibliográfico

Realizou-se um levantamento bibliográfico sobre os seguintes tópicos:

- a) Reforma do Estado no Brasil e na América Latina, dos anos 80 para cá, da perspectiva de mudanças na gestão no setor público, com o objetivo de situar o estudo do setor selecionado num contexto mais geral de mudanças no setor público;
- b) Reforma do Estado no setor da Educação, a partir da década de 80, tendo em vista a identificação de tendências de mudança no padrão de intervenção do Estado neste setor no Brasil, a partir dos anos 80, e das principais abordagens existentes na literatura sobre a questão da Reforma no setor.

Este levantamento abarcou os arquivos de diversas bibliotecas e centros de documentação. A bibliografia identificada e as instituições onde se realizou o levantamento constam de relatório de atividades de março de 1993.

4.2 Levantamento de artigos de imprensa

Iniciou-se levantamento de artigos publicados na imprensa sobre o setor da Educação, com ênfase à identificação de experiências inovadoras promovidas pelo Estado, nas diversas esferas de governo. Tal levantamento tinha por objetivo identificar as principais tendências de mudança no padrão de provisão estatal de educação no Brasil no período recente, assim como o lugar ocupado pela problemática da gestão neste processo. A pesquisa foi realizada nas hemerotecas da EAESP-FGV e do CEPAM. A lista das matérias identificadas consta do relatório de atividades anterior.

4.3 Tratamento da bibliografia

A partir do levantamento da bibliografia, foram selecionados alguns para elaboração de resumos por componentes da equipe de pesquisa, procedendo-se a seguir à leitura dos resumos, tanto daqueles elaborados durante a pesquisa, como dos obtidos junto a outras fontes. Com base neste primeiro contato com os textos, foram priorizados textos para leitura integral, os quais serviram de base à análise dos dados.

4.4 Tratamento de artigos publicados na imprensa e de material diversos sobre iniciativas de Reforma (artigos de revistas de divulgação e documentos sobre as experiências)

Parte dos artigos de jornal selecionados pela pesquisa foram lidos e seu conteúdo resumido. Obteve-se, para um segundo conjunto de artigos, resumos junto a centros de documentação pesquisados. As matérias referentes a iniciativas de reforma no setor da Educação, divulgadas pela imprensa, por revistas de divulgação e por outros tipos de documentos que tratassem de experiências concretas foram objeto de tratamento analítico preliminar, caso a caso, através do qual se procurava identificar as principais características do processo de mudança.

O tratamento desta documentação se baseou nos seguintes itens, constantes de ficha analítica apresentada de forma completa no anexo 1: a) natureza da iniciativa; b) nível de ensino atingido; c) autoria da iniciativa; d) período; 5) local e abrangência; 6) metas; 7) descrição da iniciativa - tipo de mudança implementada - incluindo um detalhamento de mudanças na gestão quando esta ocorresse; 8) medidas visando à melhoria da qualidade; 9) medidas voltadas ao aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade; 10) aspectos privilegiados (democratização, autonomia...); 11) fontes de recursos; 12) funcionamento da iniciativa; 13) dificuldades e limites e 14) avaliação dos resultados.

Sabia-se, de antemão, que, no âmbito do presente trabalho e com base nas fontes disponíveis, não seriam obtidas todas estas informações sobre todas as iniciativas identificadas. A ficha funcionou, assim, como um roteiro para sistematização das informações disponíveis, o que permitiu mapear as iniciativas, havendo um aprofundamento posterior de algumas iniciativas selecionadas a partir dos primeiros dados obtidos.

4.5 Obtenção de depoimentos de pesquisadores e profissionais da área da Educação

Através de entrevistas e de participação em mesas redondas com profissionais e pesquisadores da área, procurou-se obter uma visão “de dentro” de experiências recentes de Reforma do setor, assim como identificar quais as principais questões que compõem hoje a agenda da reforma e as principais abordagens a respeito da Reforma do setor, com ênfase à identificação do lugar que a temática da gestão assume nestas abordagens.

4.6 Análise

Análise integrada das informações reunidas junto a diversas fontes, à luz do quadro referencial elaborado a partir da revisão da literatura.

5. RESULTADOS

A análise do material reunido na presente pesquisa é apresentada em texto analítico - “Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da Educação” - apresentado no anexo 2 deste relatório. O texto foi concebido originalmente pelo projeto como material didático. Poderá, alternativamente, vir a se constituir em uma das publicações de série proposta no âmbito do Projeto “Processo Decisório e Gestão no Setor Público”, sob o título “Estudos em Administração Pública e Governo”¹. Este texto poderá também ser publicado sob a forma de artigo e dar origem a trabalhos apresentados em Congressos.

¹Ver a respeito o subprojeto “Reforma Administrativa do Estado”, coordenado pela Profa. Maria Rita Loureiro Durand.

ANEXO 1

REFORMA DO ESTADO - EDUCAÇÃO

FICHA PARA ANÁLISE DE INICIATIVAS (modelo)

1. NATUREZA DA INICIATIVA

(a. Inovação - Reforma do sistema ou medida pontual; b. Medidas coordenadas /não inovação)

2. NÍVEL DE ENSINO:

a. ensino básico (pré-escola ao 2º grau - inclusive)

b. ensino fundamental (1ª a 8ª série - 1º grau)

c. pré-escola

d. creche

e. 2º grau

f. alfabetização de adultos

g. universidade (3º grau)

h. educação especial

↳ **segmentos específicos (deficientes, indígenas)**
↳ **educação profissionalizante (seu equivalente na escolaridade formal)**

3. ORIGEM/ AUTORIA DA INICIATIVA

A. ESTADO: - UNIÃO

- ESTADO (especificar)

- MUNICÍPIO (especificar)

B. INICIATIVA PRIVADA: - LUCRATIVA

- NÃO LUCRATIVA

C. COMUNIDADE (especificar a entidade promotora)

4. DATA OU PERÍODO DA INICIATIVA

5. LOCAL E ABRANGÊNCIA

6. METAS EXPLÍCITAS OU IMPLÍCITAS

7. DESCRIÇÃO DA INICIATIVA

A. MUDANÇA INSTITUCIONAL

B. MUDANÇAS NA REDE FÍSICA

C. MUDANÇAS PEDAGÓGICAS

D. MUDANÇAS NOS RECURSOS MATERIAIS

E. MUDANÇAS NA GESTÃO

1. Política Educacional/ Sistema Educacional

2. Programas Específicos (discriminar)

3. Segmentos do Sistema

4. O Estabelecimento Escolar

i - democratização:

- . participação da comunidade usuária e não usuária (em que instâncias, de que forma e em que decisões)

- . participação dos trabalhadores da área da educação (em que instâncias, de que forma e em que decisões)

- . avaliação quanto a relação concepção/execução, qualificação e autonomia decisória das instâncias

ii - mudanças nas condições de trabalho

- . formação/qualificação

- . condições de trabalho (jornada, etc.)

- . carreira

- . salário

iii - novas formas de articulação com o setor privado

8. MEDIDAS VISANDO A MELHORIA DA QUALIDADE

9. MEDIDAS VISANDO AUMENTO DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA OU EFETIVIDADE

10. ASPECTOS PRIVILEGIADOS

- A. DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO (especificar em que consiste)

- B. DESCENTRALIZAÇÃO (descrever a medida, o que é descentralizado e para que instâncias)

- C. AUTONOMIA DA ESCOLA (caracterizar e descrever as medidas nesse sentido)

- D. NOVAS FORMAS DE ARTICULAÇÃO COM O SETOR PRIVADO
 - i - lucrativo

 - ii - não lucrativo

 - iii - entidades filantrópicas

 - iv - organizações comunitárias (surgidas da comunidade)

 - v - outros

- E. DESCREVER EM QUE CONSISTEM ESTAS NOVAS FORMAS
 - i - terceirização

 - ii - privatização

 - iii - convênios

 - iv - projeto “Adote uma Escola”

v - outros

11. FONTE DE RECURSOS/FINANCIAMENTOS

12. FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA

A. DESCRIÇÃO DO PROCESSO

B. COMO FUNCIONA

C. ASPECTOS PRINCIPAIS (quanto ao funcionamento)

13. LIMITES E DIFICULDADES

14. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS (segundo que fonte)

ANEXO 2

RECONSTRUINDO O ESTADO: GESTÃO DO SETOR PÚBLICO E REFORMA DA EDUCAÇÃO*

MARTA FERREIRA SANTOS FARAH

INTRODUÇÃO

A redefinição da ordem econômica mundial, a reorganização do capitalismo e a crise fiscal do Estado vieram por em cheque, a partir dos anos 70, o padrão de relação Estado-sociedade prevalecente desde os anos 40 nos países de economia capitalista. Este período foi marcado por uma forte intervenção do Estado na economia e pela presença decisiva do Estado na provisão de serviços públicos. A concepção então hegemônica a respeito do Estado atribuía a este um papel crucial na correção de “falhas” do mercado, na superação das crises econômicas e na própria sustentação do nível de atividade econômica. Com relação aos países do Terceiro Mundo, mais especificamente, o Estado era visto, nos anos 50 e 60, como o agente principal do desenvolvimento econômico.

No que se refere à área social, consolidou-se nos países centrais o Welfare State, assumindo o Estado a responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos, através da implementação de diversas políticas ligadas à esfera da reprodução. Assim, em diversos graus e sob distintas modalidades, desenvolveram-se políticas em áreas como Previdência Social, Educação, Saúde, Habitação, Cuidado à Criança, Transporte, etc. Estas políticas significaram a introdução, em sociedades de mercado, da garantia de direitos sociais básicos, atenuando os efeitos da desigualdade resultante da inserção de cada cidadão no mercado de trabalho. Em alguns países, a intervenção do Estado na área social implicou, no dizer de Esping-Andersen, uma “desmercadorização” do status dos indivíduos com relação ao mercado, à medida que aos direitos sociais foi atribuída uma importância e um peso independentes da inserção de cada cidadão no mercado de trabalho¹:

* O presente artigo foi elaborado com base em pesquisa desenvolvida com financiamento do NPP- Núcleo de Publicações e Pesquisas da EAESP, a qual contou com a participação de Lígia Salomé Esteves Beira, Francisco Rogério Lima da Silva (bolsista de iniciação científica do CNPq) e Carmem Maria.

¹ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas de Welfare State. *Lua Nova*, 24, p. 85-116, set. 1991. p.100.

*“Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos ... o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das instituições que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do **status** de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”.*

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, não chegou a se consolidar um Welfare State, nos moldes do desenvolvido na Europa do pós-guerra. No entanto, ao lado da forte intervenção do Estado na economia, implantou-se nas diversas áreas sociais uma estrutura de provisão de serviços públicos pelo Estado, inspirada no Welfare State². Assim, no início da década de 80, dispunha-se, no país, de uma estrutura consolidada em áreas tradicionais do Welfare State, como Previdência, Saúde, Habitação, Educação, Transporte, entre outras. Embora tal estrutura não tenha significado a consolidação no país de uma “desmercadorização” do status dos cidadãos, vista numa perspectiva histórica, ela possibilitou que segmentos crescentes da população fossem cobertos pelo sistema previdenciário, pelos serviços de saúde e educação, entre outros.

A crise que atingiu o sistema capitalista a partir do final dos anos 60 foi acompanhada não apenas por uma crise do Estado interventor, consolidado nos “trinta gloriosos”, mas por uma crise da própria concepção a respeito do papel do Estado. Este processo foi reforçado pela crise do Socialismo Real e pelo questionamento do controle estatal da atividade econômica e da vida social característico deste modelo de sociedade.

O debate sobre o papel do Estado que então se configurou foi acompanhado pela formulação de propostas de Reforma do Estado, tanto no que se refere à sua relação com a economia e à intervenção nas áreas sociais, como no que diz respeito ao próprio funcionamento da máquina estatal, isto é, ao “Estado por dentro”. Seja nas propostas de

²Para alguns autores é possível, qualificando-se esta intervenção estatal, entender a ação do Estado na esfera social no Brasil, como um caso específico de Welfare State. DRAIBE, Sonia. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Nepp, UNICAMP/CEPAL, Projeto Reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina, 1992. (Texto datilografado).

caráter mais geral, seja nas propostas que dizem respeito a setores específicos da intervenção estatal, destaca-se a busca de novas formas de gestão do setor público, aspecto comum a diversas abordagens.

O presente texto pretende contribuir à análise das alternativas de Reforma do Estado no Brasil, considerando em particular a agenda de Reforma do setor da Educação, assim como as iniciativas de Reforma implantadas neste setor desde o início dos anos 80. Procura-se destacar na análise o papel que a temática da gestão assume nesse processo, seja nas diferentes propostas formuladas desde o início da década passada, seja nas experiências concretas de Reforma implementadas a partir de então.

Embora a análise diga respeito ao setor educacional no Brasil, considerou-se importante situar as propostas e iniciativas neste setor da política social em relação às propostas mais abrangentes de Reforma do Estado, tanto no próprio país, como nos países centrais, uma vez que a agenda da Reforma em setores específicos é condicionada pelo debate mais geral sobre o papel do Estado e pelas diferentes perspectivas hoje existentes a respeito da Reforma do aparato estatal.

A PROPOSTA DO ESTADO MÍNIMO

A crise do Estado e do padrão de intervenção na economia e nas áreas sociais, foi acompanhada, num primeiro momento, por uma verdadeira inversão das concepções até então prevalecentes nos países centrais a respeito do papel do Estado, ganhando uma posição quase hegemônica as teses de cunho neoliberal de defesa do mercado.

Também nos países do Terceiro Mundo teve lugar uma transformação na visão do Estado. Como mostra Peter Evans, a experiência das últimas décadas “*aviltou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem de espelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento*”³.

³EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, 28/29, p.107-156, 1993.

Consolidou-se, assim, tanto nos países avançados como nos países em desenvolvimento a imagem do Estado como problema, estabelecendo-se uma polarização Estado-mercado, em que, em contraposição ao mercado, tido como eficiente, ágil e capaz de oferecer produtos e serviços de qualidade, o Estado passou a ser visto como ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica - e a crise do Estado - resultam, segundo esta perspectiva, do próprio Estado. A intervenção excessiva e as características da ação estatal - ineficiência, práticas corporativas da burocracia, baixa qualidade, ineficácia - estariam na origem da crise. Estas características, por sua vez, seriam elementos intrínsecos ao Estado, parte de sua própria *natureza*.

Com base nesta polarização, ganha força a tese do Estado mínimo, e se estrutura uma proposta de Reforma do Estado, de corte neoliberal, a qual, no que se refere às Políticas Sociais, tem como elementos centrais a tese da privatização, a proposta de descentralização e a de focalização⁴.

Neste receituário, ocupa um papel central a preocupação com a minimização dos gastos públicos, através da redução das atribuições do Estado e da focalização de sua atuação de forma a concentrar-se em determinados programas e públicos-alvos, definidos de forma seletiva, por critérios de necessidade e urgência⁵. Mas há uma orientação também para a busca da eficácia e eficiência do gasto do setor público, nas áreas em que o Estado permanece, seja como provisor direto, seja coordenando a provisão transferida ao setor privado. Isto significa que se propõe que o gasto público que permanece deve se caracterizar por: a) uma relação entre *inputs* e *outputs* otimizada (eficiência) e b) o maior grau possível de aderência entre metas e resultados (eficácia). Articulados a este modelo de eficiência e eficácia, destacam-se dois outros componentes : a busca da *qualidade* e da “*social accountability*”⁶, ambos entendidos como elementos condicionantes da eficiência e da eficácia almejadas⁷.

⁴DRAIBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, 17, p.86-101, 1993. (Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo).

⁵Atendendo de forma exclusiva segmentos da população incapazes de se fazerem atender no mercado ou de terem sua necessidade atendida na esfera da família.

⁶Conceito sem tradução precisa em português que se refere ao grau em que o desempenho de um governo responde (*leva em consideração*) as necessidades do cidadão.

⁷CLARKE, Thomas. *Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Leeds, 1993. (Texto digitado)

A ênfase em qualidade e na “*social accountability*”, assim como a busca da eficiência e da eficácia, de um lado, correspondem à incorporação pelo setor estatal de parâmetros norteadores das ações do setor privado, o que significa dizer que, onde não for possível ou desejável privatizar, o Estado deve procurar agir segundo a lógica do setor privado. Este, nas últimas décadas, tem tido que se adaptar ao esgotamento de um modelo de produção em larga escala, baseado no consumo de massa, no qual a *quantidade* e a *padronização* eram os componentes centrais. Um novo modelo de produção começou a se configurar orientado para a produção em pequena escala, para um mercado segmentado. É no contexto deste modelo que são definidos como elementos centrais a *qualidade* e a *adequação ao consumidor*.

A reorientação dos sistemas produtivos para a qualidade e para a adequação a mercados segmentados foi acompanhada por uma redefinição nos padrões de gestão das organizações e na organização do trabalho. As estruturas fortemente hierarquizadas, típicas das formas de organização do trabalho taylorista e fordista, caracterizadas por uma grande separação entre concepção e execução, e pela presença expressiva de trabalhadores não-qualificados, são inadequadas aos desafios postos pelo modelo de produção emergente, marcado pela flexibilidade. Este caracteriza-se por atividades não-padroneizadas, requerendo trabalhadores capazes de tomar decisões e de, permanentemente, aprenderem conteúdos novos, como requisito de adaptação à mudança. Assim, as metas de qualidade e de adequação ao consumidor têm sido associadas a mudanças na gestão das organizações que apontam para uma redução da separação entre concepção e execução, e, portanto, para uma certa descentralização do processo de tomada de decisões⁸. Tal descentralização se dá tanto num processo intra-organizacional, como através da transferência a outras organizações de parte das funções desenvolvidas pela empresa (configurando a tendência de terceirização).

⁸Embora, como apontem alguns analistas, este processo possa estar se dando de forma a “beneficiar” apenas um segmento dos trabalhadores, permanecendo uma parcela sujeita a um processo de *flexibilização* do mercado de trabalho, não participando quer da ampliação do espaço decisório e da qualificação, quer de “velhas conquistas” como estabilidade de emprego e acesso a outros direitos trabalhistas e previdenciários, por ficarem à mercê de um movimento de ampliação-redução da oferta de postos de trabalho não-qualificados. Ver, por exemplo, edição da revista *Travail* sobre o tema. *Travail*, n.12, 1987. (Le nouveau cours libéral).

Mas a orientação para a qualidade e para a “*social accountability*” nasce também de uma crítica aos resultados da própria ação estatal. Mesmo nos países centrais em que foram quantitativamente expressivos os resultados da ação estatal na área social, tendo havido redução do desemprego, da falta de moradias, do analfabetismo e da pobreza e universalização da cobertura previdenciária e de saúde, há críticas com relação à *qualidade* dos serviços prestados pelo Estado e a sua *adequação à população*. Como afirma Clarke com relação à Inglaterra⁹:

“o setor público passou a ser sinônimo de filas, de serviços ruins e de profissionais distanciados do usuário”.

Reorientar a ação estatal para melhores resultados implica rever o padrão da gestão que caracterizava o aparato estatal, o qual obedecia aos mesmos princípios da organização fordista, típica do setor privado entre os anos 30 e 70. Osborne e Gaebler procuram mostrar como a organização burocrática do aparelho estatal tornou-se inadequada aos novos desafios com que se defrontam os “governos”¹⁰:

“Hoje, isto não é fácil de imaginar, mas há cem anos a palavra burocracia tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente.... A burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial. Com sua autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática tornou possível a realização eficiente de tarefas amplas e complexas....

Mas o modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje... numa era hierárquica... Numa época de mercados de massa, quando a maioria das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes...

⁹ CLARKE, Thomas. *op. cit.* p.2.

¹⁰ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília, MH Comunicação, 1994.

Hoje, todo esse quadro mudou. Vivemos numa era de mudanças rápidas... Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma alta qualidade e ampla escolha.

Neste ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas, que se desenvolveram durante a era industrial, parecem-nos cada vez mais deficientes. O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis...”

A Reforma do Estado nos países centrais, em particular na Inglaterra, iniciada sob inspiração do neoliberalismo, teria incorporado esta tendência de reformulação do padrão de gestão no setor público, em que se destacam as seguintes mudanças¹¹:

- de uma ênfase em processos internos para uma preocupação com resultados;
- de uma ênfase em um processo hierárquico de tomada de decisões, para uma abordagem que valoriza a delegação e a responsabilidade pessoal;
- de um foco na quantidade de serviço oferecido, para uma ênfase na qualidade;
- de uma cultura de estabilidade de valores e uniformidade para uma que estimula a inovação e a diversidade.

Embora nem sempre estas mudanças sejam efetivamente incorporadas pelas políticas públicas e às práticas das instituições estatais, o importante a registrar é que elas tendem a constituir um *novo paradigma de gestão* para o setor público.

ALTERNATIVAS DE RECONSTRUÇÃO DO ESTADO

A crise econômica e a crise do Estado não fizeram emergir, no entanto, apenas propostas de corte neoliberal. Nos países centrais, passado um primeiro momento,

¹¹HAMBLENTON, R. Decentralization and democracy in UK local government. *Public money and management*. July/September, p.9-20. Apud CLARKE, Thomas. *op.cit.*

marcado por certa perplexidade e por uma tendência à defesa incondicional do Estado, teve lugar, no interior do pensamento progressista¹², um processo de busca de alternativas de Reforma do Estado. Estas alternativas diferenciam-se da vertente neoliberal a partir do próprio diagnóstico que fazem da crise. Em que pese a existência de diferentes interpretações sobre a natureza da crise no interior da perspectiva progressista¹³, esta não é atribuída à natureza do Estado. Assim, ainda quando se atribuem alguns aspectos da crise ao Estado, o que se critica é um Estado historicamente datado, existente num determinado período e em alguns países. Não se trata, portanto, de limites ou problemas decorrentes da própria essência do Estado. Neste sentido, as propostas que se elaboram não priorizam uma redução radical do tamanho do Estado - o Estado mínimo - mas caminham no sentido da Reconstrução do Estado, de forma a adequar suas características aos desafios postos pela própria crise.

Procura-se repensar o Estado - seu papel, sua relação com a sociedade, a forma de ação estatal e sua estrutura organizacional - diante dos impasses colocados pela crise e dos limites do padrão anterior de intervenção para fazer frente aos novos desafios resultantes da reorganização do modo de produção capitalista¹⁴. Ao procurar repensar o Estado, parte-se da análise crítica das características que a intervenção estatal acabara assumindo, dentre as quais são destacadas a excessiva centralização e burocratização, a apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos, o distanciamento das necessidades da comunidade, o não atendimento de segmentos populacionais de mais baixa renda e a má qualidade dos serviços prestados, algumas das quais apontadas também pela crítica neoliberal¹⁵. Parte-se, por outro lado, do reconhecimento dos limites da capacidade de captação e alocação de recursos por parte do Estado na conjuntura atual.

¹²Adoto aqui o sentido proposto por DRAIBE e HENRIQUE para a classificação de abordagens e autores como progressistas. Trata-se de “autores que, em que pesem suas divergências, partem do suposto valorativo da necessidade de se caminhar para graus cada vez menores de pobreza, desigualdade e injustiça social”. DRAIBE, Sonia e HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, p. 53-78, fev. de 1988.P.56.

¹³DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. *op.cit.* e BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise. *Lua Nova*, 25, p. 225- 247, 1992.

¹⁴Processo em que se destacam a internacionalização da economia e a crise do Estado-nação.

¹⁵CLARKE, Thomas. *op. cit.*; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *op.cit.* e DRAIBE, Sonia e HENRIQUE, Wilnês. *op.cit.*

Com relação às propostas, por sua vez, constata-se que alguns elementos presentes no receituário neoliberal reaparecem nas alternativas de Reforma elaboradas em uma perspectiva progressista. Assim, ainda que a preocupação com a gestão no setor público tenha se manifestado primeiramente no quadro da proposta neoliberal (tomando como modelo o setor privado), a problemática da gestão não constitui um monopólio do neoliberalismo. A inclusão de algumas das propostas explicitadas por esta corrente de pensamento por correntes progressistas é apontada por Draibe¹⁶:

“Entretanto, focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não-lucrativos e descentralizar não constituem e nem podem ser considerados monopólio da estratégia neoliberal ou conservadora e, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão”.

Tem havido propostas socialmente progressistas que configuram um padrão de política social que¹⁷:

“no seu desenho, envolve de modo peculiar aqueles ingredientes tidos como exclusivos do neoliberalismo”.

Da mesma forma, pode-se dizer que a questão da reformulação no padrão de gestão no setor público é uma questão que vem sendo posta por correntes progressistas desde o início dos anos 80. Como exemplo, pode-se citar Rosavallon, para quem a polarização estatização-privatização deve ser substituída pela articulação de três estratégias de reforma no que se refere à provisão de serviços públicos¹⁸:

a) A primeira, que este autor designa como socialização, consiste na *desburocratização e racionalização da gestão* dos grandes equipamentos e funções coletivas;

¹⁶ DRAIBE, Sonia. *op. cit.* p. 99 e ss.

¹⁷ *idem, ibidem.*

¹⁸ ROSAVALLON, P. *La crise de L'État-providence*. Paris, Seuil, 1981. Apud DRAIBE, Sonia e HENRIQUE, Wilnês. *op.cit.*, p.68.

- b) A segunda, a via da *descentralização*, consiste na reorganização dos serviços públicos, de forma a torná-los mais próximos dos beneficiários;
- c) A terceira, a via da *autonomização*, por sua vez, consiste na transferência a coletividades não públicas (associações, fundações, agrupamentos diversos) de tarefas de serviço público.

Tais estratégias delineiam novas formas de provisão de serviços públicos - em que o Estado não constitui necessariamente o provisor direto - e novas formas de gestão do setor público que envolvem: a) a transferência a instâncias não-estatais de parte de suas funções; b) a busca de uma maior proximidade entre serviço e público-alvo e c) a racionalização da gestão da organização estatal.

Na perspectiva progressista, a preocupação com a eficiência e com a eficácia se articula à preocupação com a *equidade* e com a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações internas à máquina burocrática (o que inclui propostas de descentralização), como novos padrões de relação entre Estado e Sociedade Civil. Nesta perspectiva, a democratização da gestão não é apenas um requisito da eficiência e da eficácia - um requisito meramente gerencial, portanto. Para a perspectiva progressista, a democratização da gestão é um pressuposto da equidade, que envolve a articulação de dimensões propriamente gerenciais a dimensões políticas.

REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

No caso brasileiro, a formulação de alternativas ao padrão de provisão estatal de serviços públicos na área social é marcada por dois condicionantes principais. De um lado, o processo de democratização do país na primeira metade da década de 80 e, de outro, a crise econômica e a crise do Estado e de sua capacidade de investimento. A combinação destes dois condicionantes é responsável pela especificidade do processo de elaboração de alternativas ao padrão de intervenção estatal na área social. De um lado, reivindicava-se atingir, através da democratização, um grau maior de

universalização, sob clara inspiração do modelo de Welfare State de alguns países avançados. De outro, a crise veio impor restrições à efetivação destas aspirações e influir para a difusão de um clima ideológico anti-estatal - já sob inspiração do neoliberalismo - o qual se somou à forte crítica interna a características específicas do padrão brasileiro de intervenção. Dentre estas características, destacam-se a centralização decisória e financeira na esfera federal, a fragmentação institucional, a gestão das políticas sociais a partir de uma lógica empresarial - responsável pela segmentação dos benefícios e serviços e pela exclusão de amplos segmentos populacionais do acesso efetivo aos serviços sociais básicos - a penetração da estrutura estatal por interesses privados e a exclusão da população dos processos decisórios¹⁹.

Nos movimentos reivindicando a Reforma do Estado e nas iniciativas concretas de Reforma ocorridas no país desde o início dos anos 80, podem ser identificadas algumas tendências principais. Num primeiro momento, a ênfase recai sobre a *democratização* dos processos decisórios e sobre a *equidade* dos resultados, sendo ambas as dimensões entendidas como interligadas: a democratização como condição para a equidade. Tratava-se de implementar mudanças não apenas no regime político mas também no nível das políticas públicas, do “Estado em ação”²⁰. Dentre as propostas enfatizadas inclui-se a *descentralização* e a *participação* da comunidade nos processos decisórios.

Num segundo momento, a questão da *escassez de recursos* ganha maior destaque, podendo ser identificadas, de um lado, sob inspiração do neoliberalismo, propostas que enfatizam a *eficiência* e a *eficácia* dos gastos estatais e a *qualidade* dos serviços. As propostas neo-liberais para a área social são encampadas: *privatização*, *descentralização* e *focalização*, assim como a *reformulação do padrão de gestão* das instituições estatais, no âmbito do “Estado que permanece”.

¹⁹Vários trabalhos têm analisado as características da intervenção estatal instaurada na década de 70 no país. Dentre aqueles que focalizam o padrão de intervenção na área social, destacam-se os de Sônia Draibe.

²⁰Sobre a importância para o processo de democratização da consistência entre estes dois níveis - regime político e políticas públicas - ver O'DONNELL, Guillermo. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de. *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo, Vértice, 1989.

De outro lado, propostas vindas de setores progressistas reafirmam a proposta de *descentralização*, que assume, nesta perspectiva, essencialmente o caráter de redistribuição do poder²¹. Se a universalização permanece como meta a longo prazo, no curto prazo, reconhece-se a necessidade do *estabelecimento de prioridades de ação*, num cenário marcado pelo agravamento das necessidades e das demandas na área social e pela escassez de recursos. A vertente progressista encaminha-se finalmente para a proposição de *novas formas de articulação com o setor privado*, que viabilizem a provisão de serviços públicos.

Finalmente, os setores progressistas encampam também a preocupação com a *gestão do setor público*, numa perspectiva que agrega à orientação para a *democratização e equidade*, uma ênfase à busca da *qualidade* e também da *eficácia e eficiência* dos gastos públicos na área social²². A ênfase tende a se deslocar da *participação* da comunidade, aspecto até então privilegiado numa perspectiva de *gestão democrática*. Sem que este aspecto seja abandonado, a vertente progressista articula a dimensão propriamente política envolvida na formulação e implementação das políticas públicas, a uma dimensão gerencial, o que envolve: a) a busca da adequação das instituições e organizações e do próprio desenho das políticas sociais ao processo de democratização na esfera política e b) a adequação da gestão - das políticas, de sistemas de provisão, de instituições e organizações - aos desafios de qualidade, eficácia e eficiência²³.

Durante a década de 80, como grande marco de um processo de Reforma do Estado na área social, assistiu-se, de um lado, à elaboração da nova Constituição, a qual procurou consagrar a noção de direitos sociais universais e, de outro, ao desmonte de estruturas de provisão federais montadas no pós-64. A implantação consistente de alternativas não se verificou de forma articulada e integrada, definindo um novo padrão de intervenção na área social. Por outro lado, iniciativas e propostas vêm sendo elaboradas no âmbito de governos locais, na esfera estadual e mesmo - sobretudo como propostas - numa

²¹CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Descentralização e política social no Estado de São Paulo: tendências e perspectivas. *Revista CEPAM*, ano II, n.1, p.23-30, 1990.

²²De forma complementar, segundo Draibe, também o neoliberalismo teria passado por uma reformulação, passando a incorporar em suas formulações dimensões até então exclusivas da vertente progressista. DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo... *op.cit.*

²³DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, ano 45, v. 118, n.1, p. 95-118, jan/jul. 1994.

perspectiva de desenho de um novo padrão nacional de intervenção estatal nas áreas sociais.

Este processo de construção de alternativas define um campo de reflexão de grande relevância, constituindo um desafio da análise das propostas e iniciativas concretas surgidas no período recente.

Discute-se, a seguir, o processo de Reforma do Estado no setor da Educação, procurando identificar as principais propostas e tipos de iniciativas concretas verificadas no Brasil a partir do início da década de 80. Procura-se, nesta reconstituição, analisar qual a importância que a problemática da gestão tem assumido nas propostas e nas iniciativas de mudança no setor da educação.

O PAPEL DA EDUCAÇÃO E AS PROPOSTAS DE REFORMA DO SETOR

Embora haja diferenças no papel atribuído à educação por diversos grupos sociais e por diferentes correntes de pensamento, é possível identificar algumas tendências hegemônicas no país, em diferentes momentos históricos, as quais influenciaram tanto a formulação de políticas como as reivindicações e propostas visando à construção de políticas alternativas para o setor. Assim, as propostas e iniciativas de reforma do setor de Educação no Brasil nos anos 80 e 90 se assentam em determinadas concepções sobre o papel da Educação, concepções estas que têm como referência, de um lado, o contexto de democratização do país e, de outro, aquilo que alguns autores designam por demandas educacionais características deste final de século.

Nos anos 50 e 60, a visão hegemônica sobre a Educação tendia a atribuir a esta, um papel importante na modernização da sociedade e no desenvolvimento do país, através de seu papel de formadora de recursos humanos²⁴. Nos anos 70, instaurou-se uma cisão

²⁴Em que pese as significativas diferenças entre a concepção liberal de educação e a visão da esquerda, havia como denominador comum esta concepção da educação como um fator para o desenvolvimento. No início dos anos 60, surgiu a concepção de que era possível e necessária uma educação popular - alternativa à oficial, de caráter libertador. GUIRALDELLI Jr., Paulo. A evolução das idéias pedagógicas no Brasil republicano. CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, IV - EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE. Goiânica, 2 a 5/9/1986. *Anais...* São Paulo, Cortez, 1988. Tomo I. p.351-370; VELLOSO, Jacques. Pesquisa educacional na América Latina: tendência, necessidades e desafios. *Caderno de Pesquisas*, São Paulo, n.81, p.5-21, maio 1992.

entre, de um lado, a visão oficial, inspiradora da política educacional implantada pelo regime militar e, de outro, a concepção de esquerda. A concepção oficial da educação via na escola o local, a um só tempo, de preparação de mão-de-obra e de quadros técnicos para um Brasil moderno e de adequação política da população - no sentido da difusão de valores afinados com o regime. Do lado da esquerda, este período consagrou uma visão da escola como uma instituição de mera reprodução dos valores da classe dominante, utilizada contra as classes populares, sem qualquer potencial de transformação social²⁵. No final da década, emerge uma outra abordagem que vê na Educação um espaço passível de ser apropriado pelas camadas populares, através da participação de novos atores sociais na definição dos objetivos e do desenho institucional da política educacional no país²⁶.

Nos anos 80, reestabelece-se progressivamente o consenso quanto à relevância da educação, área social considerada hoje prioritária seja por conservadores e neoliberais, seja por progressistas. Da perspectiva progressista, reintroduz-se a visão da educação como um agente potencial de transformação social, vista a escola como um local em que se manifestam e disputam espaço diferentes concepções e projetos de sociedade.

Com relação ao papel da Educação, dois aspectos são destacados a partir do início da década de 80. Em primeiro lugar, o papel de *formação para a cidadania*. Esta dimensão foi destacada no âmbito do processo de redemocratização do país, como parte de um movimento de resgate de direitos civis e políticos e de luta pela universalização dos direitos sociais no país. Assim, a Educação tende a ser vista não apenas como um direito do cidadão, mas como condição para o exercício pleno da cidadania. A Constituição de 1988 estabelece, em seu artigo 205:

*“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu **preparo para o exercício da cidadania** e sua qualificação para o trabalho”.*

²⁵WEBER, Silke. A produção recente na área de educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 81, p. 22-32, 1992; GUIRALDELLI, Paulo. *op.cit.*; VELLOSO, Jacques. *op.cit.*

²⁶VELLOSO, Jacques. *op.cit.*

A este sentido sócio-político, agrega-se o segundo papel atribuído à Educação a partir dos anos 80 tanto nos países centrais como nos países em desenvolvimento, e destacado na Constituição de 88 como “*qualificação para o trabalho*”. Este papel está associado às novas demandas dirigidas ao sistema educacional a partir da crise do modelo de produção baseado nas formas de organização do trabalho taylorista e fordista²⁷. O modelo de produção emergente caracteriza-se por processos produtivos flexíveis, capazes de se adaptarem a mercados segmentados e instáveis e ao desafio de constantes alterações no produto. O esgotamento do modelo de produção em larga escala de produtos padronizados redefine as necessidades dos sistemas produtivos quanto à mão-de-obra: não se trata mais de absorver mão-de-obra desqualificada e barata, que execute tarefas repetitivas e padronizadas. Os sistemas flexíveis requerem, ao contrário, trabalhadores capazes de tomar decisões, de se adaptar à mudança, dotados de autonomia na condução do trabalho. Deste trabalhador se requer o domínio de um novo tipo de habilidade que inclui o pensamento analítico, o domínio da linguagem, o conhecimento das ciências e, principalmente, a capacidade de continuar aprendendo²⁸.

A preparação para a cidadania e a preparação para o trabalho delineiam, portanto, o cenário em que se inserem as propostas de Reforma do Setor da Educação e as iniciativas concretas de Reforma a partir dos anos 80. Isto não quer dizer que estas duas perspectivas estejam presentes sempre, de forma articulada e consistente, em todas as propostas e iniciativas concretas. A incorporação da segunda problemática, relativa às novas exigências de formação para o trabalho, por exemplo, embora já tenha se manifestado desde o início da década²⁹, tende a se generalizar como referência apenas no final dos anos 80 e início dos anos 90 e, ainda assim, esta inclusão não ocorre em todas as propostas para o setor. Estava ausente, por exemplo, das diretrizes do Governo Collor para a Educação, em que pese o discurso modernizador de tom neoliberal, daquele governo, como assinalam Mello e Silva³⁰:

²⁷Embora este modelo não tenha penetrado de forma absoluta todos os países e todos os setores da economia, ele foi hegemônico entre os anos 30 e 70 e inspirou os esforços de modernização de setores econômicos no Brasil e o seu sistema educacional.

²⁸LEITE, Elenice Monteiro. *Inovação tecnológica, emprego e qualificação*: um estudo sobre os impactos da MFCN em indústrias de bens de capital. São Paulo, FFLCH/USP, 1989. (Dissertação de mestrado em Sociologia); MELLO, Guiomar Namó de. *A reforma do ensino Primário e Secundário na Inglaterra*. São Paulo, IESP/FUNDAP, 1994, 57 p.; PAIVA, Valnilda. Educação permanente e capitalismo tardio. In: PAIVA, Vanilda e RATTNER, Henrique. *Educação permanente e capitalismo tardio*. São Paulo, Cortez, 1985.

²⁹SILVA, Rose N.; DAVIS, Cláudia; ESPOSITO, Yara e MELLO, Guiomar. O descompromisso das políticas públicas com a qualidade do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 84, p.5-16, fev. 1993. p. 6.

³⁰MELLO, Guiomar Namó de e SILVA, Rose Neubauer da. *Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições*. IESP/FUNDAP, 1992, P.17.

“O teor do documento (“Diretrizes de ação do governo Collor”) é convencional e contrasta de modo contundente com o tom adotado na área econômica onde se dá grande destaque à modernidade e ao esforço para inserir o País no primeiro mundo. Revela desse modo um total desconhecimento da centralidade do papel que a educação vem assumindo na agenda de modernização tanto dos países desenvolvidos do ocidente como do Japão, do Sudeste Asiático e de alguns latino-americanos como o Chile e o México”.

Por outro lado, esta dimensão tende a ser incorporada progressivamente por diversas correntes de pensamento. Assim, por exemplo, em trabalho crítico sobre o que designam como o projeto neoliberal de educação, Gentili e Silva, procurando destacar a diferença entre aquele projeto e sua própria abordagem no que diz respeito à *preparação para o trabalho*, reafirmam a importância desta dimensão³¹:

*“Nossa descrição das misérias do sistema educacional pode coincidir com a descrição neoliberal, mas ter um ponto de referência diferente faz uma enorme diferença. Como consequência, as soluções propostas pela visão empresarial tendem a amarrar a reestruturação do sistema educacional às estreitas necessidades de preparação para o local de trabalho. Adotar uma perspectiva diferente **não significa negar a importância da preparação para o trabalho**, mas colocar essa preparação num quadro que leve em consideração principalmente as necessidades e interesses das pessoas e grupos envolvidos - sobretudo aqueles já prejudicados pelos presentes esquemas - e não as especificações e exigências do capital”.*

A SITUAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL NO BRASIL³²

As propostas de Reforma do setor educacional no Brasil, em particular do ensino básico, têm como referência, por um lado, os papéis atribuídos à Educação referidos

³¹ SILVA, Tomaz Tadeu da. A nova direita e as transformações da pedagogia da política e da política da pedagogia In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Rio de Janeiro, Vozes, no prelo.

³²A análise desenvolvida a seguir focaliza o ensino básico - pré-escola, 1º e 2º graus - com maior ênfase ao ensino fundamental (1ª a 8ª série do 1º grau).

anteriormente. Por outro lado, estas propostas têm como referência a situação do sistema educacional consolidado nos anos 60 e 70 no país. As propostas de reforma do final dos anos 80 e da presente década, por sua vez, consideram também alguns elementos críticos do sistema introduzidos ou reforçados por mudanças na política educacional promovidas já no quadro da redemocratização do país.

Ao se iniciar a década de 80, pode-se dizer que, em grande parte, o desafio quantitativo havia sido enfrentado pelo ensino fundamental no Brasil. De fato, dando continuidade à expansão da oferta de vagas neste nível de ensino, iniciada nos anos 50, o regime militar enfatizou a *ampliação do acesso*, através sobretudo da expansão da rede física. Esta expansão se deu, no entanto, de forma desordenada, sob a influência de acertos de interesses entre governos estaduais³³, empreiteiras de obras públicas e clientela política, do que resultou, por um lado, a sub-utilização de equipamentos em algumas áreas, fruto de uma oferta superior às necessidades locais, e, por outro, a continuidade da falta de vagas em determinadas áreas e regiões. Dados de 1982 revelam que das crianças de 7 a 14 anos fora da escola, mais de 70% eram de áreas rurais pobres da região Nordeste³⁴. Assim, embora a questão quantitativa não fosse mais a prioritária, o desafio da universalização ainda não estava totalmente enfrentado no país.

De outro lado, a expansão quantitativa se fez em detrimento da *qualidade* do ensino público. Assim, embora grande parte das crianças tenha efetivamente acesso ao ensino fundamental (cerca de 76% das crianças na faixa de 7 a 14 tinham acesso à escola em 1982, proporção que passou para cerca de 90% em 1988³⁵), são muito elevadas as taxas de repetência e de evasão, do que resulta que apenas cerca da metade complete o 1º grau. A repetência se verifica sobretudo nas séries iniciais do 1º grau (em 1982, 52,2%

³³A execução dos programas de construção escolar foi transferida aos governos estaduais e em alguns casos aos municípios, desde os anos 60, mas subordinada à transferência de recursos do Salário Educação, por parte do governo federal, que centralizava a arrecadação, divisão e repasse destes recursos. MELLO, Guiomar Namó de e SILVA, Rose Neubauer da. *op.cit.*

³⁴RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos avançados*, v. 12, n.5, p.7-21, 1991. p.9.

³⁵*idem, ibidem*, p.10.

da matrícula na 1º e 2º séries³⁶). A evasão, por sua vez, é elevada sobretudo na 4º série do primeiro grau - média de 18%, chegando a 30% no caso da população de baixa renda no Nordeste³⁷ - configurando uma situação de fato de interrupção do curso no antigo primário de quatro séries por parte da população, em parte pelo fato de o elevado índice de repetência tornar os estudantes muito *velhos* para a série que estão cursando, levando ao abandono da escola (precoce com relação à meta governamental de oito séries, mas não precoce com relação à idade dos alunos)³⁸.

Se, de um lado, apenas aproximadamente metade dos alunos conclui o 1º grau, de outro questiona-se a formação efetivamente recebida por aqueles que concluem esta etapa do ensino básico, no sentido de que a educação recebida efetivamente capacite para a cidadania e para o trabalho. A expansão do acesso à educação foi acompanhada por uma segmentação do ensino que acabou por opor, de um lado, a escola particular - escola que garantiria um mínimo de qualidade, de acesso restrito aos que podem pagar - e, de outro, a escola pública, cuja baixa qualidade reafirma a inserção social subordinada da população pobre. Como afirma Demo³⁹:

*“A escola da grande maioria estigmatiza as camadas populares, reservando para o pobre uma **educação pobre**”*.*

Dentre as características do sistema educacional estatal associadas à baixa qualidade do ensino destacam-se:

- a) Deterioração da rede física, não tendo as escolas condições mínimas de higiene e de manutenção, o que se agrava pela depredação constante de que são alvo;

³⁶ DEMO, Pedro. Qualidade da educação: tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. *Estudos em Avaliação Educacional*, n.2, p. 11-25, jul/dez. 1990.

³⁷ RIBEIRO, Sergio Costa. *op.cit.* p15-16.

³⁸ idem, *ibidem*.

³⁹ DEMO, Pedro. *op.cit.*, p.21

* Grifo nosso.

- b) Ausência ou inadequação de material de apoio, sejam livros didáticos - quando não faltam, chegam atrasados e desatualizados tecnicamente - sejam equipamentos e materiais básicos, para não falar de recursos de informática e vídeo;
- c) Baixos salários pagos ao professor, aliados às condições de trabalho inadequadas (jornada, deslocamento entre escolas, etc.);
- d) Inadequação pedagógica: número excessivo de alunos por sala, não adequação dos conteúdos à população-alvo, etc.
- e) Inexistência de investimento na capacitação dos professores - ao lado dos professores leigos predominantes em determinadas regiões do país, é generalizada a inexistência de uma sistemática de atualização dos docentes em serviço, o que vem comprometendo a competência do professor⁴⁰.

Tais características são destacadas de forma relativamente consensual desde o início da década passada pelos mais diversos setores e perspectivas teóricas. Dentre os fatores apontados como responsáveis pela situação crítica da educação no país, destacam-se, por sua vez:

- a) Insuficiência dos recursos alocados à Educação;
- b) Centralização de decisões na esfera federal - relativas à captação e liberação de recursos para o setor e aos conteúdos curriculares;
- c) Sistema educacional burocratizado, acarretando lentidão no processo de tomada de decisões e na gestão do sistema, e implicando, por outro lado, drenagem de recursos para esferas administrativas intermediárias, dedicadas a atividades-meio, com prejuízo, em ambos os casos, da *escola* - a responsável pela “prestação efetiva do serviço educacional”.
- d) Privatização e clientelização da política educacional, devido à penetração das esferas decisórias e das instâncias de gestão do sistema por interesses particularistas, seja do setor privado, seja de grupos políticos com interesses imediatos (neste caso, tendência que se manifestou mais intensamente nos anos 80, após o processo de “abertura” do sistema político), seja ainda por interesses corporativos;

⁴⁰Os professores, mesmo da rede privada, tendem a ser formados por instituições privadas, cuja qualidade, por sua vez, deixa a desejar.

- e) Exclusão da comunidade e dos profissionais envolvidos na prestação de serviços dos processos decisórios e da gestão do sistema.

PROPOSTAS E INICIATIVAS DE REFORMA: DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO

A formulação de propostas voltadas à Reforma do sistema educacional no Brasil ganhou impulso desde o início dos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. As reivindicações, propostas e iniciativas que caracterizaram o período que vai desde o início da década até a promulgação da Constituição de 1988 tinham como referência principal a reafirmação da Educação como um direito de cidadania e a visão da Educação como um elemento crucial da *formação para a cidadania*.

É nesta perspectiva que se estabelece uma agenda para a Reforma do setor da Educação, a qual se explicita em propostas formuladas pelos atores sociais envolvidos com o ensino público no país. Assim, por exemplo, são realizadas, entre 1980 e 1986, quatro Conferências Brasileiras da Educação, através das quais os educadores participam do processo de formulação da agenda de Reforma do setor. Este processo se reflete na própria temática central dos Encontros: na I CBE, realizada em 1980, os debates se concentram na crítica à política educacional do período autoritário; na II CBE, ocorrida em 1982, a temática se desloca para a busca de alternativas para a educação, no sentido de “uma ação educacional democratizadora”⁴¹; em 1984, a CBE tem forte ênfase nas iniciativas concretas de reforma, destacando as experiências dos governos estaduais de oposição, eleitos em 1982, perspectiva explicitada no tema oficial do Encontro “Das críticas às propostas de ação”⁴². Finalmente, a IV CBE, realizada em 1986, tem como foco a elaboração da Nova Constituição, procurando refletir criticamente sobre as iniciativas de reforma já implementadas - o que incluía as experiências dos governos

⁴¹CURY, Carlos Roberto J. Política educacional e Estado. CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, IV - EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE. Goiânia, 2 a 5/9/1986. *Anais...* São Paulo, Cortez, 1988. Tomo 1, pp.77-84.

⁴²CURY, Carlos Roberto J. Política educacional e Estado. CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, IV - EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE. Goiânia, 2 a 5/9/1986. *Anais...* São Paulo, Cortez, 1988. Tomo 1, pp.77-84.

estaduais, assim como a experiência recém-implantada da Nova República, na esfera federal⁴³.

A agenda de Reforma do setor da Educação que se elabora neste processo, tem como núcleo articulador central a *democratização* da Educação no país. Os diversos itens da agenda de Reforma podem ser entendidos como aspectos de um redirecionamento do sistema de ensino na direção da democratização. Destacam-se entre os pontos que passaram a compor esta agenda:

- a) Ampliação dos recursos destinados à educação;
- b) Priorização do ensino básico;
- c) Reafirmação e ampliação para todos os níveis de ensino do princípio da gratuidade;
- d) Adequações de caráter pedagógico;
- e) Integração da educação a outras ações sociais, destinadas a clientelas específicas;
- e) Descentralização da política educacional;
- f) Democratização da gestão do sistema educacional, garantindo a participação da comunidade e dos profissionais da área nos processos decisórios e no controle do sistema.

A centralidade da democratização se faz presente nas propostas então formuladas, de um lado, como preocupação com a democratização do acesso, com a efetiva *universalização* da educação enquanto um direito. Para tanto, reivindicam-se mais recursos para o setor e reafirma-se a gratuidade, condição do acesso de todos. A priorização do ensino básico, por sua vez, resulta da crítica à dispersão de recursos no período precedente, canalizados de forma expressiva para o nível superior, sem que parte significativa da população chegasse a concluir o ensino básico. Com relação a adequações de caráter pedagógico, procura-se interferir em alguns dos indicadores já então diagnosticados da baixa *qualidade* do ensino, como os índices elevados de evasão e repetência, através, entre outros instrumentos, da alteração da sistemática de avaliação e promoção entre a 1^o e a 2^o séries do 1^o grau.. Algumas propostas se voltam à inclusão

⁴³CONFERÊNCIA BRASILEIRA... *op.cit.*

da educação no âmbito de programas sociais de atendimento integrado à população pobre, com a ampliação do tempo de permanência na escola, aliada a programas de alimentação e saúde.

DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO

As propostas de Reforma do Setor têm um segundo eixo o qual diz respeito ao processo decisório referente à formulação da política e à *gestão* do sistema. Também neste caso, a perspectiva central de mudança é a democratização, a qual está presente, de um lado, na proposta de descentralização (vista como distribuição de poder), a qual incide sobre o nível macro de gestão da política educacional, e, de outro, na proposta de participação. Neste segundo nível, são propostas algumas formas de participação, visando garantir a democratização do processo de formulação da política e a introdução da *gestão democrática* no sistema educacional. Num primeiro momento, grande ênfase é dada à participação de representantes de entidades da sociedade civil, com destaque a entidades representativas dos educadores, na *elaboração de uma política educacional alternativa*. Trata-se de integrar ao processo de formulação das políticas, atores até então alijados deste processo, sobretudo aqueles já mobilizados. Ilustrativa desta ênfase é a questão formulada, durante a IV CBE, em Seção voltada ao balanço das novas administrações estaduais, pela coordenadora dos debates⁴⁴:

“Qual o processo que existiu nesses Estados para se chegar à definição de sua política educacional ao nível da Secretaria da Educação? A questão educacional foi amplamente discutida, antes de chegar a ser definida como a política a ser implementada nesses Estados?”

Mas, já neste período, embora de forma ainda embrionária, começam a ser propostos e implementados também mecanismos visando à democratização da *gestão*, indo além, portanto, de uma etapa inicial de formulação das grandes diretrizes para uma política

⁴⁴CAMARGO, Elizabeth Silveira P. de. Políticas estaduais de educação. IN: CONFERÊNCIA BRASILEIRA...*op.cit.* tomo 1, pp. 209-214. p.210.

alternativa. Tais mecanismos consistem basicamente na formação de Conselhos de Educação nas diversas esferas de governo, com representantes de entidades da sociedade civil e na formação de Conselhos nas Escolas, compostos por pais, alunos, professores e funcionários.

Exemplo destas propostas é documento elaborado em 1986 por movimento de Alafabetizadores do Grande Recife, no qual se propõe como uma das diretrizes para a redefinição da política educacional no país⁴⁵:

“a democratização da escola através da participação de alunos, pais, professores, funcionários, técnicos e dos diversos segmentos representativos da comunidade a que ela atende, nas decisões escolares, a fim de garantir a sua autonomia”.

As alterações na gestão e no processo decisório são vistas como condição da garantia da democratização do acesso e da introdução de equidade no sistema, particularmente no que se refere à qualidade do ensino público. Assim, a qualidade do ensino, a adequação dos conteúdos à comunidade, a efetiva universalização, com a correção das distorções espaciais e regionais da distribuição da rede física são metas que só podem ser alcançadas - e consolidadas - a partir de uma alteração radical na estrutura e no funcionamento do sistema educacional, alteração esta que viabilize uma *gestão democrática*. A gestão centralizada e autoritária possibilitara a penetração do sistema por interesses privados, resultando numa forte segmentação da educação no país, caracterizando a educação oferecida pela rede estatal como uma *educação pobre, de má qualidade*. A gestão democrática, ao garantir a participação de todos os interessados - e dos até então excluídos e estigmatizados - é vista como pré-requisito para a almejada equidade do sistema educacional.

Estes princípios orientam as iniciativas dos governos estaduais de oposição eleitos em 1982. Dentre as iniciativas destes governos, destacam-se a introdução de alterações

⁴⁵ BARRETO, Elba S. de Sá e ARELANO, Lisete R. Gomes. A municipalização do ensino de 1.o grau: tese controvertida. IN: CONFERÊNCIA BRASILEIRA ...*op.cit.*, tomo 1, pp. 247-265. p.270.

de caráter pedagógico no ensino básico, como no caso da eliminação da avaliação ao final da 1º série pelo projeto Ciclo Básico, em São Paulo, a partir de 1983; a ampliação do papel da escola que passa a assumir a função de proteção à criança (Cieps, no Rio de Janeiro e Programas de Formação Integral à Criança, em São Paulo)⁴⁶e, *no plano da gestão, a descentralização*, inicialmente de atividades complementares (municipalização da merenda, em São Paulo, por exemplo⁴⁷), e o estímulo à *participação* popular em conselhos, comissões e colegiados, como mecanismos de gestão democrática, tanto no nível municipal e estadual, como no âmbito da própria escola, embora, neste último caso, de forma ainda embrionária, como evidenciado em depoimento sobre a experiência do Estado de Minas Gerais⁴⁸:

“Por outro lado, o Congresso também propusera que houvesse uma reorganização da estrutura de poder da escola, reivindicação ainda sem espaço político para ser viabilizada em Minas Gerais. Havia, entretanto, uma proposta factível: que cada escola tivesse um Colegiado formado por professores, alunos, funcionários e pais... (com) algumas tarefas próprias, como acompanhamento do plano curricular da escola, organização do calendário escolar, da biblioteca, controle da caixa escolar e assim por diante”.*

No âmbito federal, na Nova República, a principal iniciativa na área de Educação consistiu na descentralização, que se concretizou como municipalização e que, na prática, acabou por se revestir de um caráter fortemente clientelístico, estabelecendo-se vínculos de barganha política entre governo federal e governos municipais, reforçando a alocação de recursos por critérios não-públicos e desconsiderando a esfera estadual na definição de prioridades⁴⁹.

⁴⁶BRASIL 1987: *Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1989.

⁴⁷PALMA FILHO, João Cardoso. Política educacional do Estado de São Paulo. IN: CONFERÊNCIA BRASILEIRA... *op.cit.* p.215-222.

⁴⁸RODRIGUES, Neidson. A proposta da Secretaria da Educação do Estado de Minas Gerais. IN: CONFERÊNCIA BRASILEIRA... *op.cit.*, tomo 1, pp. 223-333. p. 226. No Estado de São Paulo, foi regulamentada a criação em toda a rede estadual de Conselhos de Escola Deliberativos. No período que precede esta decisão, como na própria implantação destes órgãos colegiados, foi intensa a luta entre correntes resistentes à ruptura do padrão centralizador e autoritário do sistema e aqueles que propunham a ampliação do elenco de atores envolvidos na gestão da escola. Ver a respeito CARVALHO, Marília Pinto de. A gestão democrática da escola na visão do centro do professorado paulista. *Revista DAE*, v. 52, n.166, p. 13-20, jul/ago. 1992.

* Congresso Mineiro de Educação, realizado em 1983.

⁴⁹CASTRO, Maria Helena de. *op.cit.*; FÁVERO, Osmar. Problemas específicos da política de educação. IN: CONFERÊNCIA BRASILEIRA...*op.cit.* Tomo 1, pp. 63-67.

A Constituição de 88 consagrou os diversos pontos propostos desde o início da década, visando consolidar a universalização, a equidade e a qualidade do ensino. Assim, ampliaram-se os recursos para a educação, com prioridade para o ensino básico e para a erradicação do analfabetismo, reafirmou-se a gratuidade do ensino e se estabeleceu a qualidade como meta explícita da política educacional. No plano da gestão, por sua vez, dois aspectos se destacam. De um lado, alguns passos foram dados na direção da descentralização através da alocação obrigatória de recursos orçamentários por parte de Estados e municípios na área da educação e da definição do ensino fundamental como responsabilidade dos Municípios⁵⁰. De outro, a Constituição estabeleceu como um dos princípios para a área da Educação “*a gestão democrática do ensino público*”⁵¹.

Esta breve reconstituição da agenda de Reforma e de iniciativas promovidas entre o início da década e a promulgação da Constituição evidencia a importância que a problemática da gestão assumiu neste primeiro momento de reformulação do Estado na esfera da Educação no país. É possível constatar, por outro lado, que a reforma proposta e as iniciativas de mudança implantadas neste momento têm como foco a consolidação no setor de uma *gestão democrática*. Esta ênfase decorre do próprio diagnóstico do sistema educacional implantado no período anterior, diagnóstico este que atribui às práticas autoritárias, impermeáveis à participação e ao controle pela sociedade civil, e à apropriação do aparato estatal por interesses particulares e por práticas clientelísticas, os principais “vícios” ou “misérias” do ensino público no país.

REDEFINIÇÃO DA AGENDA: QUALIDADE E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO

No final dos anos 80 e nos anos 90, a questão da Reforma do setor da Educação continua em pauta, sendo um dos itens destacados como prioritários pelas mais diversas correntes políticas e ideológicas. A Educação tende a assumir uma posição de destaque,

⁵⁰A análise das dificuldades na concretização destas diretrizes constitucionais ultrapassa o escopo do presente trabalho. Ver a respeito, entre outros trabalhos, BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Estados e municípios no provimento do ensino fundamental em São Paulo: desafio da qualidade. In: VELLOSO, Jacques e MELLO, Guiomar Namó de e outros. *Estado e Educação*. Campinas, Papyrus, 1992.

⁵¹Art. 206 § VI da Constituição de 1988.

seja da perspectiva da cidadania, priorizada desde o início da década, seja da perspectiva da *formação para o trabalho*, a qual tende a ser enfatizada na passagem para os anos 90 e neste início de década, como condição da retomada do crescimento pelo país⁵².

A agenda de Reforma e as iniciativas de mudança no setor, por sua vez, sofrem algumas transformações. Dentre estas, destaca-se a crescente ênfase à melhoria da *qualidade* do ensino público, como evidenciado na perspectiva de reforma do setor expressa por Silva⁵³:

“A centralidade da educação e sua necessária articulação com as políticas econômicas, de ciência e tecnologia e proteção social, deverá ser inevitável em qualquer agenda governamental que se proponha à modernidade do processo produtivo com equidade social...

(Embora) o acesso ao ensino fundamental continue sendo a prioridade zero do país, a qualidade do ensino em todos os níveis deverá tornar-se o fator ordenador das decisões estratégicas para as políticas do setor educação, até mesmo para aquelas relativas à ampliação do acesso”.

Nesta orientação para a qualidade, há iniciativas de reforma de caráter pedagógico, que visam reduzir a repetência e a evasão no ensino fundamental. Estas iniciativas incluem mudança de critérios e de momentos de avaliação (neste último caso, basicamente através da instituição de ciclo básico que integre as primeiras séries do 1º grau), adequação de conteúdos e processos à população-alvo; redução do número de alunos por sala, etc. Também voltadas à melhoria da qualidade, há iniciativas que incidem em alguns dos fatores que intervêm na qualidade do processo educativo como investimento na recapacitação dos professores; melhoria das instalações físicas e dotação das escolas

⁵²Há divergências substantivas quanto à concepção do que seja o projeto adequado a esta retomada de crescimento, assim como, no caso específico da educação do que seja esta capacitação para o trabalho ou que incide basicamente sobre a questão da apropriação dos benefícios desta capacitação.

⁵³SILVA, Rose N. e MELLO, Guiomar N. de. Política educacional para os anos 90. IN: VELLOSO, J.; MELLO, G.N. de e outros. *Estado e Educação. op.cit.* p. 231-257. (p.254-256).

de equipamentos básicos e melhoria das condições de trabalho dos professores, incluindo melhoria salarial⁵⁴.

Por outro lado, a problemática da gestão tende a ganhar maior ênfase na agenda da reforma. A centralidade que a *gestão* assume neste momento é acompanhada, de um lado, pelo aprofundamento da perspectiva da democratização, inaugurada no período anterior e, de outro, pela consolidação de um novo enfoque nas propostas de reformulação do padrão de gestão no setor - o da *modernização*. Este novo enfoque emerge num cenário marcado pela crise fiscal do Estado e por um clima de forte crítica à máquina estatal, vista como ineficiente, ineficaz e fornecedora de serviços de má qualidade, sob influência do ideário neoliberal. A questão da otimização na alocação de recursos passa a ser destacada, tendendo a deslocar para segundo plano a tradicional reivindicação por mais verbas para o setor.

No que se refere à implantação de uma gestão democrática, observa-se uma ênfase crescente à participação de diversos atores no local onde a educação se dá - a *escola*. Assim, difunde-se em vários estados e municípios iniciativa já adotada em alguns estados, como São Paulo e Pernambuco, desde meados da década - a criação de Conselhos nas escolas, de caráter deliberativo, compostos por pais, alunos, professores e funcionários, que passam a participar das decisões e da gestão da escola. Outro mecanismo que tende a se difundir neste momento é a eleição de diretores de escola, até então indicados por instâncias superiores do sistema⁵⁵. Dentre as iniciativas recentes de Reforma que incluem a implantação de Conselhos ou organismos equivalentes e a eleição de diretores podem ser citados, entre outros, os casos dos municípios de Porto Alegre (RS), de Belo Horizonte (MG), de Marechal Cândido Rondon (PR)⁵⁶, e de Conchas (SP)⁵⁷, entre 1989 e 1992, e a experiência do Estado de Minas Gerais (atual gestão)⁵⁸.

⁵⁴SOUZA E SILVA, Maria Alice Setúbal, FRIEDMANN, Adriana e GARCIA, Maria Alice. *Experiências bem sucedidas em educação*. São Paulo, CENPEC, 1992 (texto digitado); CENPEC. *A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros: documento síntese*. São Paulo, Linha Gráfica Editora, 1992.

⁵⁵Com exceção de São Paulo, onde o acesso ao cargo de diretor resulta de concurso público.

⁵⁶CENPEC. *A democratização... op.cit.*

⁵⁷Depoimento do prof. Nunes de Almeida, ex-prefeito de Conchas (junho de 1994).

⁵⁸Depoimento de representante da Secretaria de Educação de Minas Gerais, junho de 1994. Depoimento prestado por ocasião de série de *workshops* sobre Reforma do setor da Educação, promovidos pelo IBEAC - Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário, dos quais a autora participou.

Com relação à modernização da gestão, as propostas e iniciativas decorrem, como visto, de um outro tipo de diagnóstico das “misérias” do ensino público. É inicialmente sob influência do clima neoliberal de crítica ao Estado, que se analisa o setor educacional. Assim, a má qualidade do ensino - aspecto crítico a ser revertido por qualquer proposta de Reforma da área de educação - é atribuída essencialmente à ineficiência e à ineficácia da burocracia estatal e às resistências corporativas no interior da máquina, parte integrante desta ineficiência. E esta ineficiência e ineficácia do Estado na área de Educação - assim como ocorre nos demais setores em que a intervenção estatal se dá - são vistas como parte da própria natureza do Estado, como “vícios” que lhe são intrínsecos e, que, portanto, requerem medidas radicais para serem “extirpados”. As propostas e iniciativas decorrentes desta abordagem apontam, por um lado, para uma redução da ação estatal e, por outro, para a incorporação pelas instituições estatais de práticas de gestão características do setor privado, visto como eficiente e eficaz.

A busca da redução do Estado - dentro dos limites impostos pelo reconhecimento do setor da Educação como uma das esferas onde é legítima a ação estatal⁵⁹ - significa transferir algumas das atribuições do Estado ao setor privado, seja no caso de atividades-meio como o transporte escolar, seja no caso da própria gestão das escolas⁶⁰. A incorporação de práticas de gestão características do setor privado inclui, por sua vez, iniciativas como a adoção da Qualidade Total nas escolas públicas⁶¹ e a ênfase à autonomia do estabelecimento escolar (da *escola*), como parte de uma estratégia de descentralização do sistema.

⁵⁹Sobre a importância da Educação para o liberalismo e o neoliberalismo ver SAVIANI, Demerval. Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. IN: VELLOSO, J.; MELLO, G.N. de e outros. *Estado e Educação. op.cit.* p. 9-30.

⁶⁰A redução da ação do Estado pode ser entendida também como o aprofundamento de uma segmentação que já vinha dos anos 60 e 70 no país - a instaurada entre ensino privado (para os que podem pagar a educação) e ensino público ou estatal (para os que não podem pagar). Esta via vem sendo dificultada no quadro da crise, que tem levado a uma ampliação da demanda por escola pública (estatal) por parte de segmentos das camadas médias, aumentando ainda mais o segmento populacional a ser coberto pelo Estado e não o contrário como uma perspectiva de redução da presença do Estado no setor levaria a esperar.

⁶¹SILVA, Tomaz Tadeu da. A nova direita e as transformações da pedagogia da política e da política da pedagogia In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Rio de Janeiro, Vozes, no prelo. Ver a proposta da Qualidade Total para a área da Educação em RAMOS, Cosete. *Excelência na Educação: a escola da qualidade total*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1992.

Uma das iniciativas de Reforma do sistema educacional que explicitamente se inspirou no ideário neoliberal é a experiência do município de Maringá, no Paraná. Em documento veiculado pela Prefeitura sobre o projeto, implantado entre 1989 e 1992, fica clara a meta de introduzir no âmbito dos serviços públicos de responsabilidade do Estado as “vantagens” da gestão privada⁶²:

“O serviço público no Brasil sempre foi acusado de ser perdulário e pouco eficiente, mais por sua própria natureza do que por vontade das pessoas com ele envolvidas. Tão logo foi empossado, Ricardo Barros imaginou um sistema que pudesse levar ao serviço público o empenho, a produtividade e os resultados da iniciativa privada.*

Surgiu então a idéia da “microgestão privada no serviço público”. 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. Com interesses diretos nos resultados, os trabalhadores passam a preocupar-se com a produtividade, desempenho, pontualidade, assiduidade e satisfação da comunidade atendida. Surge então a competição pela qualidade entre as unidades do serviço público”.

Um dos pressupostos desta iniciativa, evidenciado no trecho acima, consiste na tese de que há uma ineficiência inerente ao Estado, a qual decorre, por sua vez, da acomodação dos trabalhadores do setor público, não comprometidos com resultados e com a *produtividade*, um dos parâmetros priorizados por esta abordagem. Um segundo pressuposto é o de que o engajamento dos trabalhadores se dará se estes se sentirem responsáveis e responsabilizados pelos resultados - responsabilização que se faz essencialmente através da remuneração por produtividade. Este é o artifício necessário, na concepção deste projeto, para os professores e outros profissionais passarem a se

⁶²PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. *Maringá - O habitat humano. ...* Apud CENPEC. *Alternativa para a melhoria do ensino: escolas cooperativas.* (A experiência de Maringá - PR, 1989-1992). São Paulo, UNICEF/MEC/CENPEC, Linha Gráfica Editora, 1992., p. 40. (Projeto Educação e Desenvolvimento Municipal, n. 3).

* Prefeito de Maringá.

preocupar com desempenho, satisfação da comunidade, etc. O indicador de produtividade é o número de matrículas por escola, número este que, segundo se supunha, seria tanto maior quanto melhor fosse a escola, estimulando, portanto, a competitividade entre os diferentes estabelecimentos de ensino. A racionalização dos gastos na própria escola permitiria, por outro lado, melhor remuneração dos professores. As diversas áreas críticas do ensino público - instalações deterioradas, más condições de trabalho, inexistência de equipamento, ausência de investimento na formação de professores, entre outras - seriam enfrentadas por cada unidade, como estratégia para melhorar seu desempenho, num quadro de fortalecimento da autonomia da escola⁶³.

Na perspectiva neoliberal de reforma do setor, trata-se, portanto, essencialmente de introduzir regras do mercado na gestão dos serviços educacionais, ainda que mantido o princípio constitucional da gratuidade da educação. O pressuposto implícito nesta estratégia é o de que o funcionamento das escolas segundo as regras do mercado é o elemento crucial para que se atinjam as metas de qualidade, eficiência e eficácia, uma vez que um mau desempenho será punido pelo próprio mercado através da redução da procura (queda no número de alunos), o que se traduzirá em queda na alocação de recursos para a escola⁶⁴:

*“A Prefeitura entrega a área administrativa da escola e confia que a qualidade do ensino seja uma diretriz básica da sociedade (responsável pela gestão da escola), até porque é uma necessidade fundamental para o seu êxito”** .

A redução da ação estatal e a adoção pelo sistema educacional das práticas de gestão do setor privado envolvem outra dimensão, também constatada no exemplo de Maringá anteriormente citado. Trata-se da *descentralização* do processo de tomada de decisões e da gestão, num movimento em direção à “ponta” do sistema, para a instituição responsável diretamente pela prestação dos serviços - no caso a escola. Procura-se, com isto, de um lado, aproximar o sistema do *consumidor* (noção privilegiada pela abordagem

⁶³Autonomia relativa, pois condicionada por parâmetros definidos pela Secretaria Municipal da Educação e não incluindo o projeto pedagógico, restringindo-se à esfera administrativa.

⁶⁴CENPEC. *Alternativa....op. cit.* p. 53.

* Grifo nosso.

neoliberal, numa perspectiva em que todas as relações são vistas como relações no mercado), de forma a possibilitar respostas mais ágeis do sistema às suas expectativas (*accountability*). Procura-se, por outro lado, diminuir a estrutura hierárquica dentro do sistema, possibilitando decisões mais próximas do local de execução, reduzindo, portanto, a distância entre concepção e execução. Finalmente, adota-se como estratégia de descentralização e de viabilização da gestão privada, a terceirização, transferindo ao setor privado algumas das atribuições até então a cargo do Estado, configurando, no caso considerado, a redução do ação estatal através da *privatização da gestão*⁶⁵.

EFICIÊNCIA E EQUIDADE

Mas a preocupação com a eficiência e com a eficácia do setor público não constitui monopólio da perspectiva neoliberal, como já apontado. Progressivamente as propostas de reforma do setor da Educação inseridas numa perspectiva progressista passam a incorporar estas questões. Não se trata apenas de apontar a insuficiência de recursos, mas também de intervir na forma como os recursos são gastos. Para se atingir a qualidade e a equidade esperadas, é necessário não apenas uma gestão democrática mas também uma gestão eficiente. Esta orientação está presente, por exemplo, nas experiências dos municípios de Belo Horizonte (MG) e de Resende (RJ), na gestão de 1989 a 1992⁶⁶. *Modernizar a gestão* foi uma das diretrizes centrais do projeto de Reforma do setor em Resende, como parte de um projeto mais abrangente de modernização de toda a administração municipal. Neste município, *democratização* e *modernização* eram dimensões complementares de um único processo de Reforma⁶⁷:

“A busca de alternativas de descentralização e participação da população na gestão municipal foi uma diretriz política do atual governo de Resende. Esta diretriz se refletiu em todos os setores e seu ponto culminante foi a própria reforma administrativa da

⁶⁵ Privatização, que no caso de Maringá, pretendia se dar apenas para instituições sem fins lucrativos - cooperativas de professores.

⁶⁶CENPEC. *Trabalhando em benefício da comunidade: a experiência de Belo Horizonte. 1989-1992*. São Paulo, Linha Gráfica Editora, 1993 (Projeto Educação & Desenvolvimento, n.7) e CENPEC. *A educação como compromisso com a população: a experiência de Resende-RJ. 1989-1992*. São Paulo, Linha Gráfica Editora, 1993 (Projeto Educação & Desenvolvimento, n. 10)

⁶⁷CENPEC. *A educação como compromisso com ...op.cit.* p.42.

*prefeitura, com a criação de autarquias e outras instâncias voltadas à modernização administrativa em termos de sua eficiência e eficácia”**.

Especificamente no setor da Educação, medidas voltadas à democratização da gestão se articulavam àquelas voltadas à modernização, buscando atribuir ao sistema educacional a um só tempo um caráter mais democrático e mais eficaz e eficiente. Assim, ao mesmo tempo em que se implantava em algumas escolas o sistema de eleição do diretor, e que a Associação dos Professores passava a participar de todos os projetos da área da Educação e da elaboração de um Estatuto do Magistério, criou-se uma autarquia responsável pelo setor da Educação buscando conferir maior agilidade administrativa e flexibilidade ao poder público na gestão educacional. Outras medidas adotadas com o objetivo de conferir maior eficiência e eficácia ao sistema consistiram na adoção de relógio de pontos nas escolas (medida que desencadeou enormes resistências por parte de professores e funcionários) e a descentralização de recursos, tornando sua utilização mais ágil e mais adequada às necessidades das escolas⁶⁸.

Tanto a democratização do sistema educacional, como a busca de uma maior eficiência do setor público nesta área requerem que se superem características do sistema educacional consolidado no período 60-70 e ainda não superadas e que permeiam a estrutura e o funcionamento de toda a rede pública, tais como: a centralização das decisões em instâncias distanciadas da prestação do serviço (a escola); a dispersão de recursos ao longo do sistema, impossibilitando sua chegada à escola; a desmotivação dos professores e outros profissionais, decorrentes de seu alijamento das decisões e das más condições de trabalho; o distanciamento entre escola e comunidade.

Em outras palavras, trata-se de intervir no padrão de gestão do setor de forma a adequá-lo aos desafios que hoje se colocam ao sistema educacional: consolidar a universalização do acesso, mas garantindo sobretudo a qualidade da educação oferecida, qualidade esta referida aos dois papéis que a educação deve cumprir - formação para a

* grifo nosso.

⁶⁸CENPEC. *idem, ibidem*.

cidadania e formação para o trabalho. O aparelho estatal que se consolidara no período anterior voltara-se essencialmente à expansão do acesso, a metas quantitativas, o que se refletira na ênfase à expansão quantitativa da rede e no privilegiamento às estruturas centrais, de administração do sistema⁶⁹:

“A expansão dos aparatos públicos na área de educação ocorreu por multiplicação e fortalecimento das estruturas centrais e intermediárias do sistema de ensino, enquanto as escolas se enfraqueciam, demonstrando crescente falta de autonomia.

A fragmentação do processo pedagógico que separou o planejamento da execução; a introdução de técnicas de supervisão para controlar aspectos formais, retirando da escola a responsabilidade de prestar contas sobre o que é substantivo; a ausência de avaliação de resultados tudo isso imprimiu à gestão escolar um caráter ritualístico e burocrático”.

O desafio da qualidade (e da equidade redefinida tendo como núcleo a própria qualidade) requer uma reforma deste aparelho e de suas formas de gestão. Esta reforma aponta para uma descentralização dos processos decisórios em direção à escola, a partir de uma mudança do próprio foco de atenção das estruturas centrais e intermediárias do sistema para o estabelecimento escolar⁷⁰:

*“Tem sido tradição no Brasil, nas diferentes esferas responsáveis pelo ensino - a estadual, a municipal, a federal - uma preocupação exagerada com as estruturas centrais de administração e de apoio técnico. Como se vê, por esse caminho não se conseguiu um ensino de qualidade, e, em alguns casos, nem ensino. Tal preocupação tem que ser transferida de fato para a escola, para **cada escola**, que é o local onde quase 30 milhões de crianças e adolescentes vão todos os dias na esperança de aprender*

⁶⁹SILVA, Rose N. e MELLO, Guiomar N. de. *op.cit.* p. 52.

⁷⁰GATTI, Bernadete A. Enfrentando o desafio da escola: princípios e diretrizes para a ação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, (85): 5-10, mai. 1993. p. 6-7.

alguma coisa, na esperança de ter acesso aos instrumentos que as habilitem para a vida em seu tempo”.

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA DA ESCOLA

Na agenda atual de Reforma da Educação, destaca-se assim a proposta de *autonomia da escola*, tendência que se verifica tanto nas propostas inspiradas no neoliberalismo, como nas propostas progressistas. No primeiro caso, a autonomia tem como inspiração a autonomia no mercado de agentes privados que tendem a procurar otimizar seus resultados, sob pena de desaparecerem. O parâmetro principal a inspirar a proposta de Reforma nesta perspectiva é o da eficiência e da eficácia. No caso da perspectiva progressista, a orientação para a autonomia tem por base dois critérios básicos. Em primeiro lugar, a eficiência e a eficácia dos gastos públicos. Em segundo lugar, a democratização da gestão e a equidade da política. Neste caso, os dois grandes eixos apontados anteriormente como orientadores das propostas mais recentes de reformulação da gestão no setor da Educação - democratização e modernização - tendem a ser vistos como complementares.

Constitui exemplo de uma proposta filiada à vertente progressista que defende a autonomia da escola, o Projeto da *Escola Cidadã*, do Instituto Paulo Freire, elaborado por Romão e Gadotti⁷¹:

*“O Projeto Escola Cidadã do Instituto Paulo Freire (IPF) é um modelo que está sendo experimentado e que assegura à escola ampla **autonomia*** financeira, administrativa, pedagógica e de pessoal, visando:*

a) a formação para a cidadania ativa....

⁷¹INSTITUTO PAULO FREIRE. *Projeto da escola cidadã: a hora da sociedade*. São Paulo, IPF, 1994 (Versão preliminar elaborada por José Eustáquio Romão e Moacir Gadotti).

* Grifo nosso

b) a educação para o desenvolvimento....

A chamada escola cidadã... surge como resposta à burocratização do sistema de ensino e à sua ineficiência ; surge como resposta à falência do ensino oficial que, embora seja democrático, não consegue garantir a qualidade; e em resposta ao ensino privado eficiente, mas elitista”.*

Iniciativas de reforma centradas na democratização das relações internas à escola e na democratização das relações com a comunidade já apontavam de certa forma para o redirecionamento do processo decisório e da gestão para a escola. Mas este processo ficara truncado, na medida em que a autonomia da escola não se efetivara, pois esta ainda se encontrava sujeita ao controle e às determinações das instâncias superiores do sistema, sobretudo no que se refere ao financiamento e à alocação de recursos.

Como aponta Mello, algumas das novas experiências de Reforma do setor procuram superar os limites das iniciativas anteriores quanto a este aspecto⁷²:

“Procurando partir da realidade das escolas e identificar o que é necessário nelas para que exerçam sua função de ensinar com maior autonomia e eficiência, essas novas políticas pretendem localizar nas estruturas centralizadas e nos ordenamentos legais homogêneos - pedagógicos e administrativos - onde estão os principais entraves a serem removidos”.

Dentre as experiências recentes, algumas se orientam na direção da autonomia escolar, como é o caso das reformas iniciadas nos Estados de São Paulo e de Minas Gerais. No Estado de São Paulo, o Programa de Modernização do Sistema Educacional do Estado de São Paulo, lançado em 1991, inclui entre seus objetivos estratégicos⁷³:

* Grifo nosso

⁷²MELLO, Guiomar Namó de. *Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições*. IN: *Estado e Educação*. op.cit. p.185-214. (P.193)

⁷³GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DO ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Programa de Modernização do sistema educacional do Estado de São Paulo. Documento básico*. São Paulo, maio de 1992. (Versão preliminar).p.2.

“...promover, sob todas as formas, as medidas destinadas ampliar e assegurar a autonomia das unidades educacionais que representem ganhos no processo de democratização, melhoria da qualidade das escolas e economia de recursos;

... modernizar o sistema educacional, em especial a Secretaria da Educação, através da adoção de modernas tecnologias de gestão e acompanhamento de resultados, conferindo-lhe flexibilidade e agilidade para gerir o novo modelo institucional, com ênfase no suporte às unidades escolares...”

Este programa envolve duas ações básicas. De um lado, a “modernização do sistema escola”, implantada nas escolas-padrão⁷⁴ e de outro, a reforma de toda a estrutura do sistema estadual de ensino, de forma a viabilizar a autonomia efetiva das escolas.

Em Minas Gerais, por sua vez, a Secretaria da Educação define como prioridade de seu projeto de reforma⁷⁵:

“Tornar a escola o centro de decisão da política educacional, do sistema educacional, para reverter o fracasso do sistema educação... A meta é a escola transformar-se em unidade gestora...”

O projeto partiu de um diagnóstico da situação do sistema educacional no Estado de Minas, o qual detectou que, dos gastos da Secretaria, cerca de 70% se destinavam às instâncias intermediárias (gastos com as delegacias de ensino; treinamento de pessoal da Secretaria, etc...). A meta do novo projeto é destinar 80% à escola e apenas 20% ao restante do sistema.

Nas experiências de Minas Gerais e São Paulo, a busca de maior autonomia para a escola se articula explicitamente, ao menos no nível das metas propostas para a Reforma

⁷⁴Concebido como um primeiro estágio de um processo que deveria se estender a toda a rede.

⁷⁵Depoimento de Dolores Cunha Pinto., diretora do Projeto de Reforma da Secretaria de Educação de Minas Gerais. Junho de 1994, IBEAC (Série de *workshops*). Ver nota 57.

do sistema, à democratização das relações e da gestão na escola⁷⁶: um colegiado de pais, alunos, professores e funcionários participa da gestão da escola em todas as áreas - pedagógica, administrativa e financeira. Por outro lado, em Minas, os diretores são escolhidos a partir de uma combinação de um duplo processo: seleção como base em prova e títulos e eleição pela comunidade, com base em um programa de trabalho⁷⁷.

A ênfase à autonomia da escola tem como contrapartida, da perspectiva de um projeto educacional de caráter público, ações de natureza compensatória da parte de organismos centrais, voltados à equidade do sistema. Trata-se de corrigir desigualdades e desequilíbrios entre unidades, evitando assim que a autonomia reforce segmentações ou mantenha exclusões resultantes do tipo de clientela atendida, do perfil do professorado, etc.⁷⁸ Assim, por exemplo, a Secretaria de Educação de Minas Gerais coordena um Programa de Equidade, através do qual aloca recursos e define ações diferenciadas para grupos distintos de escolas, visando corrigir deficiências localizadas de forma não-homogênea. Desta forma, são oferecidos de forma dirigidas cursos de capacitação para professores, havendo também destinação diferenciada de recursos “carimbados” para a aquisição de material didático⁷⁹.

Seja como desdobramento da perspectiva da descentralização, da orientação para uma maior autonomia da escola, seja como busca de alternativas às dificuldades com que se depara o Estado na alocação de recursos ao setor, vem assumindo um lugar central no debate sobre a Reforma do setor a questão de alternativas de provisão da educação que contemplem novas formas de articulação com o setor privado e com a comunidade. Algumas destas propostas se traduzem em iniciativas concretas e delineiam algumas modalidades alternativas de articulação com o setor privado:

⁷⁶Há críticas ao projeto implantado em São Paulo, no sentido de não efetivar a proposta de democratização e de instaurar uma segmentação dentro do próprio sistema estatal. A discussão dos limites, dificuldades e contradições das experiências implantadas no período recente, ultrapassa, no entanto, o escopo do presente trabalho.

⁷⁷Depoimento de Dolores Cunha Pinto e Documento MINAS aponta o caminho. p.8. (Informe publicitário do Governo do Estado de Minas Gerais).

⁷⁸Esta preocupação vinda originalmente de correntes progressistas estaria sendo incorporada também pelo neoliberalismo, segundo interpretação de Draibe. Cf. DRAIBE, Sonia. As políticas sociais... *op. cit.* p.94. Assim, por exemplo, Documento da CEPAL, entidade que tem apoiado iniciativas de Reforma do setor da Educação no Brasil, destaca como o principal desafio hoje a articulação de dois objetivos - equidade e eficiência. CEPAL - Comissão Econômica para América Latina. UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, CEPAL/UNESCO, 1992. Apud. MELLO, Guiomar Namó de. *A reforma ... op. cit.*

⁷⁹Depoimento de Dolores Cunha Pinto, diretora do Projeto de Reforma da Secretaria de Educação de Minas Gerais.

- a) Terceirização da gestão da escola, transferida do Estado a entidades não estatais, como no caso já mencionado do município de Maringá, onde a gestão das escolas foi transferida a cooperativas de professores;
- b) Parceria com o setor privado, em que empresas ou associações de empresas fornecem apoio a escolas de rede estatal, em áreas como: transporte escolar; construção de salas de aula e outras instalações como bibliotecas, laboratórios, etc.; investimento em equipamentos e material didático ou em material destinado à higiene das instalações; treinamento e aperfeiçoamento de professores e funcionários; contratação de profissionais para áreas de apoio (biblioteca, etc.); oferta de estágios a alunos da escola⁸⁰. Este é o caso, por exemplo, do projeto “Qualidade de Ensino”, implantado em três escolas da rede estadual em Taboão da Serra (SP)⁸¹;
- c) Parceria com universidades e centros de pesquisa voltadas à formação e reciclagem de professores. Esta iniciativa ocorreu, por exemplo, nos municípios de Porto Alegre (RS), Igatu e Icapuí (CE)⁸² e no Estado de Mato Grosso⁸³;
- d) Parceria com universidades e outras entidades para apoio a conteúdos específicos, como ecologia e trânsito. Como exemplo, pode ser citado o caso de projeto de educação ambiental, envolvendo a Universidade do Ceará e a rede pública do Estado; de projeto também ligado à educação ambiental implantado na rede pública de Campinas-SP, pelo Museu Dinâmico de Ciências e projeto desenvolvido em parceria pelo DETRAN - Departamento de Trânsito - e pela Secretaria de Educação de São Paulo, e envolvendo a introdução em escolas-piloto de disciplina voltada à educação no trânsito⁸⁴;

⁸⁰Minuta de Termo de compromisso entre entidade privada e Escola estatal, elaborado pela Secretaria da Educação de São Paulo, no âmbito do projeto “Adote uma Escola”.

⁸¹Depoimento de representante da Câmara Americana do Comércio, em *workshop* coordenado pelo IBEAC (junho de 1984).

⁸²CENPEC. *A democratização do ensino...op.cit.*

⁸³SOUZA E SILVA, Maria Alice Setúbal, FRIEDMANN. Adriana e GARCIA, Maria Alice. *Experiências bem sucedidas... op.cit.*

⁸⁴idem, *ibidem*.

- e) Parceria entre diferentes esferas de governo, visando racionalizar a oferta, até então sobreposta e não-coordenada. Esta iniciativa foi adotada em Vitória(ES), Marechal Rondon(PR) e Belo Horizonte(MG)⁸⁵;
- f) Parceria com organizações não-governamentais (ONG), ocorrida em geral no âmbito de projetos mais abrangentes de desenvolvimento municipal em regiões pobres, como o Nordeste⁸⁶;
- g) Envolvimento da população na formulação e gestão da política educacional e na gestão das escolas, tendência referida anteriormente e que se manifestou em diversas experiências desde a última década, podendo ser citados, a título de exemplo, os casos do município de São Paulo, das escolas-padrão no Estado de São Paulo, das escolas “terceirizadas” em Maringá; e ainda da criação de conselhos e colegiados em Porto Alegre, Marechal Cândido Rondon, Belo Horizonte, etc.⁸⁷

Algumas destas iniciativas têm um caráter pontual, não chegando a interferir no padrão de gestão do sistema. Outras incidem diretamente sobre a gestão, quer do sistema, quer da unidade escolar, indicando a busca de alternativas à gestão centralizada e burocratizada que tem caracterizado o ensino estatal no país. Neste sentido, vem reforçar o movimento, identificado nas propostas e iniciativas de reforma do setor da Educação, que marcaram o final dos anos 80 e esta primeira metade da década de 90, na direção de uma gestão a um só tempo mais eficiente e mais democrática.

⁸⁵CENPEC. *op.cit.*

⁸⁶idem, *ibidem*.

⁸⁷Há, ainda, a proposta de escola comunitária, na qual a própria comunidade assumiria a função educacional, financiada pelo Estado, orientada por este quanto a diretrizes básicas que garantam padrões básicos para toda a rede e também acompanhada pelo Estado, no sentido da fiscalização de gastos e da avaliação de desempenhos, de forma a garantir a qualidade do ensino. Ver o Projeto Escola Cidadã, do Instituto Paulo Freire, referido anteriormente.