



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JOSÉ ALBERTINO CARVALHO LORDÉLO

PUBLICIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA BAHIA:  
DESCENTRALIZAÇÃO OU DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO?

SALVADOR

2003

JOSÉ ALBERTINO CARVALHO LORDÊLO

PUBLICIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA BAHIA:  
DESCENTRALIZAÇÃO OU DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO?

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Educação, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.  
Área de concentração: Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Kátia Siqueira de Freitas

Co-orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Robert E. Verhine

SALVADOR

2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JOSÉ ALBERTINO CARVALHO LORDÊLO

PUBLICIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA BAHIA: DESCENTRALIZAÇÃO OU  
DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO?

Tese apresentada para obtenção do grau de Doutor em Educação

Salvador, 27 de junho de 2003

Kátia Siqueira de Freitas \_\_\_\_\_  
Ph.D em Educação

Robert E. Verhine \_\_\_\_\_  
Ph.D em Educação

Antônio Cabral Neto \_\_\_\_\_  
Doutor em Educação

Dora Leal Rosa. \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação

Robert Henriques Girling \_\_\_\_\_  
Ph.D em Educação

Avelar Luiz Bastos Mutim \_\_\_\_\_  
Doutor em Educação

## **AGRADECIMENTOS**

Desejo expressar meus sinceros agradecimentos ao IPE pelo apoio financeiro que me concedeu, para a realização desta pesquisa.

À Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, empresa do governo da Bahia que, na pessoa do seu presidente, José Pirajá Pinheiro Filho, permitiu o meu afastamento para que eu pudesse dedicar-me integralmente ao doutorado durante três anos.

À minha orientadora, Katia Siqueira de Freitas e meu coorientador Robert E. Verhine pelas inestimáveis contribuições não apenas no aprimoramento desse trabalho como também nas diversas modalidades de apoio e contribuições à minha formação.

Aos gestores e professores da Organização Social, Gestora da Escola Áureo Filho

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo investigar o fenômeno da publicização da gestão escolar na Bahia. Mais especificamente, a pesquisa procurou responder se a publicização representa, apenas, mais uma forma de descentralização ou uma via de desresponsabilização do Estado? A publicização é um neologismo da administração pública, criado para designar a transferência de competências da esfera pública-estatal para a pública não-estatal, mantida a responsabilidade do Estado no provimento e na gratuidade do serviço para o cidadão. É uma medida radical de descentralização, embora, esta expressão seja utilizada na literatura clássica para designar, relações intergovernamentais, tais como a delegação, outorga ou transferência de competências e poderes do nível federal para as esferas subnacionais. O fenômeno da publicização se insere em um projeto mais amplo de reforma do Estado brasileiro. A transferência da gestão escolar é feita para as organizações sociais de direito privado, sem fins lucrativos, mediante contratos de gestão. Essa transferência implica na substituição do modelo de administração burocrático, controlador dos meios, para o gerencial, controlador dos fins. O método de pesquisa utilizado foi de um estudo de caso. Foram utilizadas técnicas de coleta de dados, baseadas em documentos, observação e depoimentos recolhidos na Organização Social gestora da escola profissional de Feira de Santana – a ASCETEB. A adoção de modelos gerenciais em substituição aos modelos burocráticos de gestão da educação profissional, pela via da Organização Social - OS sugere que a descentralização de poder da esfera pública-estatal para a esfera pública não-estatal é acompanhada de uma desresponsabilização parcial do financiamento da educação profissional, pelo Estado da Bahia. A publicização confere ampla autonomia pedagógica, administrativa e financeira à escola, porém esta é pressionada a encontrar meios para cofinanciar suas atividades funcionais, através da captação de recursos em sistemas de concorrência pública. Esta busca de recursos na esfera estatal traz consigo os velhos problemas da administração burocrática, controladora dos meios, fazendo a escola retornar ao velho modelo burocrático. Ao tempo que agiliza a gestão, tornando-a mais eficaz, a publicização aproxima o mundo do trabalho à escola profissional e aumenta a influência do mercado no projeto pedagógico. A análise dos dados revela que a idéia de um quase-mercado, concorrência administrada para ganhos de eficiência, não se adequa a esta experiência em curso, em Feira de Santana. Contudo, a característica mais identificadora da OS com o chamado setor das organizações não governamentais (Terceiro Setor), é sua finalidade não-lucrativa. No mais, ela opera como uma concessionária controlada pelo governo da Bahia. O governo do Estado possui representantes nos órgãos deliberativos da organização e pode, inclusive, decretar intervenção na entidade.

Palavras-chave: Publicização; Gestão – Escola; Desresponsabilização – Estado.

## ABSTRACT

The objective of this work is to investigate the phenomena of school governance out-tracting in Bahia. More specifically, the study seeks to determine whether out-contracting represents merely another form of decentralization or constitutes a way of reducing responsibility of the State. Out-contracting is a new dimension of public administration, created to designate the transference of competencies from the public-state sphere to that of the public non-state, maintaining State responsibility for providing the service free of charge to the citizenry. It is a radical form of decentralization, although this expression has been utilized in the classical literature to denote intergovernmental relations, such as the delegation or transferral of powers and competencies from the federal level to subnational spheres. The phenomena of out-contracting is part of broader effort to reform the Brazilian State. Responsibilities for school governance are transferred to non profit, private social organizations through governance contracts. This transference implies substituting the bureaucratic administrative model, which controls the means, for a managerial approach, which controls the ends. The research utilized a case study methodology. The collection of data was based on documents, observations and personal statements gathered in the Social Organization contracted to administer the vocational school of Feira de Santa – ASCETEB. The adoption of managerial models in substitution of bureaucratic administrative models, by way of the Social Organization (OS), suggests that the decentralization of power from the public-state sphere to the public non-state sphere is accompanied by a reduction in the State of Bahia's responsibility for the financing of the vocational education. Out-contracting confers wide pedagogical, administrative and financial autonomy to the school, but the school is pressured to find ways for co-financing its functional activities through the capture of resources from competing public systems. Thus search for resources within the state sphere brings on the old problems of bureaucratic administration, focused on controlling the means, causing the school to return to the traditional bureaucratic model. While it makes governance more agile and thereby more effective, out-contracting ties the school more closely to the world of work and increases the influence of the market on the pedagogical project. The idea of a quasi-market, based on administered competition for efficiency gains, does not seem to apply to the experience in Feira de Santana under study. Thus, the characteristic that most closely identifies the OS with the so-called sector of non-governmental organizations (The Third Sector) is its non-profit nature. In other respects the OS operates as a concession controlled by the government of Bahia. The state government has representatives on the deliberative councils of the organization and can even intervene by decree.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	1
<b>CAPÍTULO I. CRISE E REFORMA DO ESTADO</b>	6
<b>1.1 A Crise do Estado</b>	6
<b>1.2 A Reforma Gerencial do Estado</b>	10
1.2.1 Formas de administração pública: do patrimonialismo ao gerencialismo	11
1.2.2 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro	12
1.2.3 Reforma do Estado: publicização, descentralização e democracia.	13
1.2.3.1 Vantagens e desvantagens da descentralização	15
1.2.3.2. A publicização como via descentralizadora	20
1.2.3.3. A organização social (OS) e sua legislação federal e estadual: a publicização	21
1.2.3.4 Etapas da publicização dos serviços públicos estaduais	23
1.2.3.5 Organizações sociais e o terceiro setor	24
1.2.3.6 Contratos de gestão: eficácia e eficiência	26
<b>CAPÍTULO II. REFORMA DO ESTADO E EDUCAÇÃO</b>	27
<b>2.1 Gestão pública não-estatal na educação</b>	31
<b>2.2 Publicização, autonomia da escola, participação comunitária, eficácia e eficiência.</b>	32
<b>2.3. Gestão e participação</b>	34
<b>2.4 Gestão educacional: eficácia e eficiência</b>	35
<b>CAPÍTULO III. GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA: AS EXPERIÊNCIAS COM A DESCENTRALIZAÇÃO.</b>	41
<b>3.1 Enfoques sociológicos da gestão escolar</b>	41
<b>3.2 Gestão escolar participativa burocrática</b>	44
3.2.1 Gestão educacional descentralizada e participativa: acertos e desacertos	46
3.2.2 Descentralização radical: a experiência de dois municípios com a publicização da gestão escolar.	54
<b>CAPÍTULO IV. A PESQUISA E SUA METODOLOGIA</b>	58
<b>4.1 Definindo o campo da investigação</b>	58
<b>4.2 Objetivos</b>	61
4.2.1 Geral	61
4.2.2. Específicos	61
<b>4.3 Abordagem metodológica</b>	61
4.3.1 Técnicas e instrumentos de coleta de dados	62
<b>4.4 Análise de eficiência</b>	64
<b>4.5 Análise de eficácia</b>	66
<b>CAPÍTULO V. POR DENTRO DA ORGANIZAÇÃO: UMA IMERSÃO NA ASCETEB</b>	67
<b>5.1 Desvendando a organização social gestora da escola: terceiro setor e quase-mercado na educação profissional</b>	67

<b>5.2 O lugar da Asceteb</b>	81
<b>5.3 A diáspora: a hora da escolha</b>	84
5.3.1 Os resultados da pesquisa	85
5.3.1.1 A variável sexo e as escolhas dos professores	85
5.3.1.2 A influência do tempo que falta para o professor se aposentar	86
5.3.1.3 Regime de dedicação e escolha	87
5.3.1.4 A idade do professor e a escolha	87
5.3.1.5 Formação docente e escolha	88
5.3.2 Asceteb ou Estado: a hora da decisão para professores e funcionários	88
5.3.2.1 Perfil e motivações dos professores	88
5.3.2.2 A expectativa dos optantes da OS	90
5.3.2.3 Perfil e motivação dos funcionários	91
5.3.2.4 Influência do sindicato	94
5.3.3 Participação dos alunos e pais	100
5.3.4 A participação dos professores: o que mudou	101
<b>5.4 O velho e o novo: comprometimento e culturas organizacionais</b>	102
<b>5.5 Cultura da organização escolar</b>	107
<b>5.6 Uma abordagem econômica do projeto Asceteb</b>	110
<b>5.7 Indicadores da gestão pedagógica, administrativa e financeira: uma análise de eficácia da gestão</b>	113
<b>5.8. Indicadores de movimentação escolar: aprovação, reprovação e evasão.</b>	114
<b>5.9 Frequência docente</b>	115
<b>5.10 Atos de vandalismo nas dependências da escola</b>	116
<b>5.11 Investimentos em capacitação docente e desenvolvimento de pessoas</b>	116
<b>5.12 O financiamento da escola</b>	117
<b>CAPÍTULO VI. CONCLUSÕES</b>	119
<b>REFERÊNCIAS</b>	123
<b>APÊNDICES</b>	131
<b>ANEXOS</b>	



## INTRODUÇÃO

A palavra publicização não existe no dicionário da língua portuguesa. É um neologismo da administração pública brasileira, criado para designar o processo de qualificação de organizações sociais de direito privado, sem fins lucrativos, como gestoras de políticas públicas. A publicização vem permitindo ao Estado a transferência da gestão dos serviços públicos para organizações sociais, mediante a celebração de contratos. É uma experiência nova na Bahia (iniciada em 1999), que se soma a outras alternativas de profissionalização da gestão, adotadas pela administração pública no setor educacional para conferir maior eficácia, efetividade e eficiência à gestão.

Publicizar e privatizar são dois processos distintos conduzidos pelo Estado. A publicização é um processo de transferência da gestão da esfera pública-estatal para a esfera pública não-estatal, mantida a responsabilidade do Estado pelo financiamento do serviço. A privatização é um processo de transferência do controle acionário (de venda, portanto,) de companhias e empresas estatais para grupos privados. Com a publicização, o poder migra do primeiro setor (Estado) para o terceiro setor (organizações sem fins lucrativos e com finalidades públicas). Na privatização, o poder é deslocado do primeiro setor para o segundo (mercado). Nos processos privatizantes, os bens e serviços são comercializados livremente entre consumidores e fornecedores.

A publicização não pode ser também confundida com processos de terceirização da gestão. Terceirização é uma estratégia organizacional, outrora aplicada principalmente nas atividades-meio, mas crescentemente se estendendo a etapas relevantes da cadeia produtiva organizacional. Ela é formalizada com a celebração de contratos de prestação de serviços com parceiros especializados. Com isto, a organização concentra seus esforços e inteligências nas atividades finalísticas, tornando-se mais competitiva.

Privatização, publicização, terceirização, assim como a fusão e extinção de estatais, embora com seus significados particulares, são movimentos articulados. Eles obedecem a uma mesma lógica e são impelidos pela mesma força política que impõe as regras da nova ordem mundial. A publicização, assim como outras formas de flexibilização da gestão pública-estatal, se insere no contexto das mudanças operadas pela reforma do Estado.

Esta reforma é uma resposta à crise fiscal que abalou e ainda abala as finanças públicas, desencadeada com o choque do petróleo, em 1973, agravada na década de 80 com a crise econômica mundial e na década de 90 com a globalização. O Estado, que era financiado pelas altas taxas de crescimento da economia, se sobrecarrega de atividades econômicas e sociais e passa a financiar seu déficit, recorrendo ao mercado financeiro e alimentando a inflação. A reforma é, portanto, parte de um projeto maior, que envolve o ajuste fiscal e a redefinição das funções do Estado.

Desse modo, o Estado brasileiro vai mudando seu perfil, fenômeno comum à maioria dos países emergentes. São mudanças que ocorrem em vários campos da economia e da sociedade, repercutindo amplamente na vida das instituições e dos cidadãos. Elas são estimuladas, em grande medida, por organismos multilaterais de financiamento, como parte do ajuste do Estado para a sua inserção na economia globalizada.

As medidas políticas de maior impacto na economia e na sociedade são àquelas destinadas a reduzir a presença do Estado na economia: a privatização de indústrias, de bancos, dos transportes ferroviários, dos serviços de telecomunicações, de geração e distribuição de energia elétrica, dentre os setores mais importantes. Outras mudanças ocorreram e ainda continuam ocorrendo como: a) a redução das barreiras alfandegárias, expondo produtos e serviços à concorrência internacional; b) a adoção de medidas de grande impacto na administração pública como a extinção de empresas, redução das despesas com pessoal pela demissão de funcionários públicos e/ou a contenção de aumentos salariais; c) a reforma do sistema previdenciário; d) a ampliação das possibilidades de concessão e permissão de serviços públicos e; e) a terceirização da gestão de rodovias e dos serviços sociais, alguns considerados, até então, como essenciais.

Segundo Pereira (2000), a reforma administrativa brasileira estaria orientada por uma abordagem social-liberal, onde o Estado é responsável pelos direitos básicos de saúde e educação da população, mas que, de forma crescente, os executa por intermédio de organizações públicas não-estatais competitivas. Esse Estado é uma espécie de síntese ou de compromisso entre direitos individuais, assegurados pelo Estado, mas viabilizados pelo mercado, e os direitos sociais, assegurados pelo Estado e viabilizados inicialmente por ele próprio, mas, no final do século XX, cada vez mais, assegurados pelas organizações públicas não-estatais.

Resumidamente, a concepção do modelo de Estado eficiente, conforme Pereira (2000), considera a existência de três setores, uma vez que o quarto setor seria transferido para a iniciativa privada:

- O núcleo estratégico do Estado - setor relativamente pequeno, no qual são definidas as leis e as políticas públicas. Na esfera federal, é formado pelo Presidente da República, Ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, pelos tribunais federais e pelo Ministério Público. Nas esferas estaduais e municipais existiriam núcleos estratégicos correspondentes.
- As atividades exclusivas de Estado – aquelas em que são exercidos os poderes de legislar e tributar. Inclui a polícia, as forças armadas, órgãos de fiscalização e regulamentação, fomento e seguridade social básica.
- Os serviços não exclusivos ou competitivos – realizados ou subsidiados pelo Estado, por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos, ou por envolverem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços. Nessa categoria estão as universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus. A reforma do Estado propõe que tais serviços sejam geridos pelas organizações sociais de caráter público não-estatal, que estabeleçam um sistema de parceria ou co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.
- A produção de bens e serviços para o mercado, nos setores considerados, até então, como estratégicos é transferida à iniciativa privada.

Os debates sobre a propriedade dos meios de produção e as formas de gestão foram marcados, no século XX, pela divisão entre os partidários do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor). Além desses dois setores, surgiu e consolidou-se um vasto e vigoroso Terceiro Setor, constituído por organizações sem fins lucrativos ou não governamentais. Há três setores e não mais dois, como antigamente. Somente nos Estados Unidos existem 1 milhão e duzentas mil ONGs que movimentam recursos correspondentes a sétima economia do mundo e já ocupa 10% da força de trabalho (DULANY, 1999). No Nepal, o número dessas organizações aumentou de 220, em 1990, para 1210, em 1993. No Quênia elas controlam de 30% a 40% das despesas de desenvolvimento e 40% das despesas de saúde. Não foram encontradas estimativas recentes do número de organizações não governamentais no

Brasil. Até 1991 a estimativa era de 200 mil ONGs empregando mais de um milhão de pessoas (BRANDÃO, SILVA et GUADAGNIN, 1999).

Ocorre que, sob a designação de entidade não-governamental, também há uma multiplicidade de organizações com propósitos formalmente nobres, mas que se abrigam sob o manto da não lucratividade apenas para gozar de benefícios fiscais e de privilégios junto aos organismos oficiais e agências estatais de financiamento.

Um tipo especial de organização social, fomentada pelo Estado, está sendo proposta como entidade gestora de escolas profissionalizantes no Estado da Bahia, Brasil. Este modelo de gestão pública não-estatal é designado como gestão publicizada.

Em vários setores da administração pública, como por exemplo, na saúde, na cultura, nos transportes, no saneamento básico, dentre outros, o modelo burocrático de Estado está sendo substituído por mecanismos gerenciais provenientes da iniciativa privada. Com isto, o Estado procura reduzir custos e obter maiores retornos e benefícios, ou seja, aumentar a produtividade e a eficiência do setor público.

Na administração escolar há um predomínio absoluto do modelo burocrático de administração. A proposta dos governos federal e estadual para o setor, de 1995, é publicizar a gestão. A idéia, contudo, é polêmica. Ela encontra resistência no corpo docente e enfrenta uma forte oposição dos sindicatos de professores e de funcionários. A simples tentativa de formular e precisar conceitos, como insumos, produtos e clientes, em uma organização escolar é suficiente para provocar polêmicas intermináveis. De fato, a escola é uma instituição singular e complexa, com atribuições abrangentes que ultrapassam as paredes da sala de aula. Algumas dimensões que ela opera são muito subjetivas. Importar conceitos e modelos de gestão de outros campos para a escola exige muitos cuidados. Esta operação pode reduzir e considerar a escola como uma produtora ou operadora qualquer do setor de serviços. Mas este argumento serve, também, muitas vezes, como um combustível para alimentar o discurso corporativista.

Rejeitar preconceituosamente as possibilidades técnicas de modernizar a gestão escolar também pode condenar a escola ao passado, pode mantê-la cada vez mais isolada e distante do seu meio ambiente e das mudanças que estão ocorrendo em sua volta. Pode, ainda, inviabilizar a universalização das políticas educacionais por mais efetivas que elas sejam. É

ingenuidade imaginar que o único critério de avaliação de uma política educacional seja a efetividade (melhor relação entre resultados e objetivos). Por melhores que sejam os efeitos ou impactos (efetividade), isto é, por mais efetivo que seja um projeto, se ele não for também eficiente (melhor relação benefício/custo) e não for eficaz (melhor relação entre programado e realizado), ele não terá como se constituir em política pública acessível à maioria da população. A adoção do critério exclusivo da efetividade pode reforçar a exclusão e a desigualdade social.

Os novos modelos de gestão escolar, mais especificamente a publicização, objeto deste estudo, descortinam um novo e promissor campo para a investigação científica. Este estudo teve um caráter exploratório. Ele realizou prospecções sobre a primeira experiência de gestão publicizada de uma escola profissionalizante, no município de Feira de Santana, interior da Bahia.

Os dois primeiros capítulos contextualizam o fenômeno da publicização no âmbito da crise e reforma do Estado e seus desdobramentos no campo da gestão educacional. O capítulo III aborda a gestão educacional no contexto da administração pública burocrática e analisa algumas das mais relevantes experiências recentes (pós-redemocratização do Brasil) de descentralização educacional nesse contexto. Nos capítulos IV são definidos os campos de investigação e os procedimentos metodológicos da pesquisa. O capítulo V apresenta e discute os resultados da pesquisa conduzida ao longo do ano de 2002, em Salvador e na cidade de Feira de Santana, interior da Bahia. Finalmente, o último capítulo apresenta as conclusões do estudo, as considerações finais e sugestões.

## **CAPÍTULO I**

### **CRISE E REFORMA DO ESTADO**

Estado e mercado possuem papéis complementares nas sociedades capitalistas. O papel que o Estado desempenha na vida e o grau de intervenção que ele deve ter na economia são motivos de grandes debates. Ao longo da história, Estado e mercado são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Segundo Pereira (2000), quando uma delas apresenta um funcionamento irregular, gera-se uma crise. Assim, a crise econômica, entre os anos 1920 e 1930, foi atribuída à crise do mercado. Os marcos dessa crise são a Primeira Grande Guerra Mundial e a Grande Depressão. Após este período, o mundo conheceu uma fase de prosperidade que proporcionou a base de construção do Estado do Bem-Estar (*welfare state*) ou Estado keynesiano, detentor de vários mecanismos macroeconômicos de regulação e indução do investimento privado. O Estado estava, então, orientado para a promoção do desenvolvimento econômico e social, e era altamente intervencionista em setores considerados estratégicos como petróleo, telecomunicações e energia; era também o grande provedor das necessidades básicas da população como saúde, educação, habitação e previdência social (ABRUCIO E COSTA, 1998). Com as elevadas taxas de crescimento da economia, o Estado ampliava sua participação na vida econômica e na proteção social, sem conflitos na alocação de recursos. Segundo Abrucio e Costa (1998), esse período de prosperidade findou-se devido a quatro fatores que levaram à crise do Estado.

#### **1.1 A crise do Estado**

O primeiro desses fatores apontados por Abrucio e Costa (1998) foi a crise econômica mundial iniciada com o choque do petróleo, em 1973, e agravada ao longo da década de 80. A economia mundial mergulhou em recessão e o Estado passou a enfrentar uma grave crise fiscal. Esta crise fiscal é a segunda causa do enfraquecimento do Estado. Com sua principal fonte de financiamento (altas taxas de crescimento da economia) esgotada, os Estados tiveram que se endividar buscando recursos no mercado financeiro internacional. Com este endividamento público, os países perderam a capacidade de investimento e de financiamento das políticas sociais porque grande parte do orçamento público passa a ser destinado ao pagamento dos juros da dívida externa. Os estados começam a enfrentar resistências das sociedades para elevar as suas receitas pela via do aumento da carga tributária; alguns países

passam a sofrer pressões políticas para a implantação de medidas destinadas a promover um ajuste fiscal, em âmbito mundial (ABRUCIO E COSTA, 1998).

O terceiro fator apontado por Abrucio e Costa (1998), como o responsável pela crise do Estado, foi a situação de ingovernabilidade, criada pela escassez de recursos para financiar atividades nas esferas econômicas e sociais. O quarto fator identificado foi a globalização e a evolução tecnológica, este, afetando tanto o setor produtivo quanto o Estado. Com a globalização, os Estados nacionais perderam a capacidade de formular políticas macroeconômicas porque não controlam mais os fluxos financeiros e comerciais, perdendo poder para as grandes corporações multinacionais. O novo ciclo de expansão econômica capitalista, segundo Abrucio e Costa (1998), rompeu com o padrão de desenvolvimento dominante que se realizava predominantemente sob o controle estatal e dentro dos limites dos territórios dos Estados nacionais. Diante da concorrência mundial, o Estado vê-se obrigado a desonerar ou reduzir a carga tributária para tornar produtos e serviços mais competitivos no mercado mundial. A redução de impostos implica em perda de receitas que o fragiliza. As medidas adotadas, em várias partes do mundo, para enfrentar essa crise vem implicando na redefinição do próprio papel do Estado. Entre essas medidas estão o ajuste fiscal, a privatização de empresas estatais (de setores até então considerados estratégicos), a reforma da previdência social, (a previdência é uma fonte alimentadora dos déficits nas contas públicas), a reforma tributária para desonerar produtos e serviços e torná-los mais competitivos no mercado global, redução de tarifas alfandegárias para abertura do mercado local aos bens e serviços de outros países, a ampliação das possibilidades de concessão e permissão de serviços públicos e a reforma gerencial do Estado.

A visão predominante da crise do Estado, em um primeiro momento, foi aquela representada pelo ideário dos governos conservadores de Reagan (USA) e de Thatcher (Inglaterra). No Reino Unido, por exemplo, a reforma foi batizada de "Próximos Passos". O modelo inglês de reforma previa a transferência de dois terços dos serviços públicos para agências que seriam regidas por contratos; os contratos deveriam especificar o que cada agência deveria fazer e o padrão pelo qual seus resultados seriam avaliados. A administração passa a ser avaliada por desempenho, com a definição de missão, metas, objetivos e resultados esperados. O receituário desses governos era diminuir o tamanho do Estado e deixar o mercado resolver os problemas. Na sua "primeira onda", como define Pereira (2000), a perspectiva dominante da reforma era a econômica. Mas logo se percebeu que a idéia de um estado mínimo era

irrealista. Na "segunda onda" a reforma assume um caráter institucional, ou seja, a idéia passa a ser a de reconstruir o Estado, recuperando a sua governança. Tanto Pereira (2000) quanto Abrucio e Costa (1998) enfatizam essa mudança de ênfase e de rumo nas reformas, sobretudo na América Latina. Os autores apontam ainda outro sinal de mudança, a entrada em cena do Banco Mundial, em apoio às reformas. Em um documento do Banco Mundial, de 1997, se recomenda a implantação de programas de reestruturação e fortalecimento institucional do setor público.

O envolvimento e apoio dos organismos multilaterais de financiamento são confirmados por Spink (1999). Segundo ele, a Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1996, recomendou apoio das instituições de Bretton Woods aos países envolvidos em programas de reestruturação econômica, que adotassem políticas nacionais de reestruturação e fortalecimento administrativo do setor público. Em 1998, quase todos os países latino-americanos estavam desenvolvendo programas de reforma do Estado, financiados pelo Banco Mundial ou pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Kettl (1999) também observa que o movimento de Reforma do Estado foi desencadeado pela comunidade britânica e alastrou-se por todo o mundo.

As medidas de reestruturação do setor público empreendidas pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE não têm reduzindo os gastos públicos em relação ao PIB. Segundo Abrucio e Costa (1998), contrariando todas as expectativas, o gasto público médio dos países desenvolvidos cresceu consistentemente e alcançou 47% do Produto Interno Bruto – PIB; a categoria de gasto público mais negativamente afetada pelo ajuste teria sido o investimento. Dentre as despesas de custeio, a previdenciária é aquela que mais cresce devido às mudanças demográficas, e justamente nesse setor há enormes dificuldades para se alterar o cenário. Outra conclusão relevante dos mesmos pesquisadores: a redução de pessoal ocorrida nos governos centrais foi compensada pelo aumento nas esferas locais de governo, sobretudo, na prestação de serviços sociais básicos, como saúde, educação e assistência. Desse modo, o número de funcionários manteve-se inalterado (aproximadamente, 8% da população); paradoxalmente, as demandas por serviços ou subsídios públicos, tais como previdência e seguro desemprego, vêm crescendo.

Diferentemente do que ocorreu com os países da OCDE, a Reforma do Estado na América Latina e particularmente no Brasil produziu resultados diferentes. Os gastos do setor público latino-americano em relação ao PIB diminuíram. A causa dessa queda seria o próprio



tamanho da crise que, além do colapso do modelo de desenvolvimento econômico, tem ainda o endividamento externo. Desse modo, os Estados nacionais tiveram que promover os ajustes macroeconômicos com políticas de estabilização e, só posteriormente, a reconstrução das instituições públicas. Abrucio e Costa (1998) apontam ainda outros complicadores no caso latino-americano, como o longo período de autoritarismo que teria represado demandas que desaguaram nas recentes democracias. Este fato teria se agravado ainda pela precariedade dos sistemas partidários, fazendo com que a intermediação de interesses da população, em parcela significativa das políticas, ainda seja realizada com práticas clientelistas e corporativas.

Outro complicador da Reforma do Estado na América Latina é que a região nunca conseguiu consolidar uma burocracia profissional ao estilo weberiano, sobretudo na área social, como no Europa e nos Estados Unidos. Em alguns setores, as "agências insuladas" ganharam tanta autonomia que os governos perderam o controle sobre elas. Outros entraves apontados pelos autores são a péssima distribuição de renda e as desigualdades interregionais.

Para vencer o paradoxo de crescimento das demandas sociais, por um lado, e o contexto de crise do Estado, por outro, duas medidas estão sendo implementadas: a primeira é a redução da participação direta do Estado na economia e reforço das estruturas regulatórias; a segunda medida é a adoção de novas formas de gestão. Para alguns autores, como Abrucio e Costa (1998), Sartor (1999), Pereira (2000), trata-se da construção de um modelo de administração pós-burocrático que, em linhas gerais, mantém os alicerces da matriz da profissionalização weberiana e promove mudanças nos seguintes aspectos:

- orientar a administração cada vez mais por resultados do que por procedimentos e normas auto-referidas, como ocorria no modelo burocrático weberiano;
- voltar a prestação de serviços públicos para o atendimento das necessidades do cidadão/consumidor, aumentando a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas e, por conseguinte, o *accountability* (prestação de contas demonstrando o bom uso dos recursos públicos) e a transparência governamental;
- flexibilizar o funcionamento interno do setor público, em termos de gestão e contratação de pessoal, para aumentar a eficácia, eficiência e efetividade do setor público;

- ampliar o conceito de público, em que o Estado não seja mais o único provedor de serviços públicos. Isto incluiria parcerias com o setor privado, com a comunidade e a criação de organizações sociais.

## 1.2 A reforma gerencial do Estado

A reforma gerencial do Estado (RGE) é, portanto, parte de um projeto maior, que envolve a redefinição das suas funções. As razões para essa reforma são a busca de *maior eficácia e de maior eficiência* nas políticas governamentais, ou seja, realizar o máximo com o mínimo de recursos. Em muitos casos isto requer estratégias de descentralização. A reforma do Estado ocorreu nos Estados Unidos, Inglaterra, Venezuela, México, Panamá, Colômbia, Argentina. No continente europeu, alguns autores sustentam que a mesma racionalidade administrativa motivou a reforma do Estado na Alemanha, França, Suécia, Holanda, Polônia, Checoslováquia e Hungria. No caso britânico, Sartor (1999) afirma que razões político-ideológicas foram mais relevantes que as razões técnicas. A busca de maior eficiência, através da desregulação e descentralização, também teria motivado a reforma na Austrália e na Nova Zelândia, na Ásia e na África.

Desse modo, como ocorreu em várias partes do mundo, o Estado brasileiro vai mudando seu perfil, fenômeno comum à maioria dos países industrializados e emergentes. São mudanças que repercutem amplamente na vida das instituições e dos cidadãos. Elas têm sido determinadas, em grande medida, por imposições dos organismos multilaterais de financiamento, como parte do ajuste do Estado para a sua inserção na economia globalizada. Globalização, na definição de Castells (2001) é

um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado) funcionam como unidade em tempo real, no conjunto do planeta. (CASTELLS, 2001, p. 145 )

A reforma gerencial do Estado emerge, na segunda metade do século XX, como resposta à crise do Estado. Procura-se substituir o modelo de administração burocrático (baseados no controle a priori dos processos), marcadamente ineficiente, pelo modelo gerencial.

### 1.2.1 Formas de administração pública: do patrimonialismo ao gerencialismo

São reconhecidas três formas de administração do Estado as quais estão relacionadas com o contexto político, social e econômico do seu tempo: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial. A forma ou modelo de administração patrimonialista é típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial. É um modelo que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Ele ainda sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos e nas regiões pouco desenvolvidas, através do clientelismo e do nepotismo (PEREIRA, 2000).

A forma ou modelo de administração burocrática foi introduzida inicialmente na Europa, no século XIX e nos Estados Unidos, no início do século XX, inspirada nos princípios racional-burocráticos weberianos. Para Pereira (2000) esta reforma burocrática foi um marco porque rompeu com o patrimonialismo e estabeleceu as bases para uma administração profissional e para a racionalização. Os princípios da administração burocrática são: a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional (SARTOR 1999). Duas características básicas do modelo de administração burocrático são: (1) os padrões hierárquicos rígidos e (2) os controles dos processos e não dos resultados, o que lhe confere lentidão e ineficiência. Pereira (2000) afirma que esse modelo burocrático foi introduzido, no Brasil, nos anos 1930. Para ele, a reforma burocrática no Brasil já se dera fora do tempo porque o desenvolvimento tecnológico era acelerado e o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social.

A forma ou modelo de administração gerencial teve início a partir dos anos 1980, na Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia e países escandinavos. Nos anos de 1990, essa reforma gerencial se estendeu para os Estados Unidos, Chile, Brasil e México. O gerencialismo é baseado em conceitos como a descentralização, eficiência e controle dos resultados, em substituição aos controles dos meios, característicos da administração burocrática. Para Sartor (1999) a RGE é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas. A eficiência consiste em reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como destinatário.

### 1.2.2 O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAEB)

A RGE, no Brasil, seguiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado inspirado, segundo Pereira (2000), nas experiências recentes dos países da OCDE, principalmente, o Reino Unido. Embora a dimensão institucional-legal da reforma brasileira de 1995 seja a mais conhecida e debatida, outras duas dimensões a completam: a cultural e de gestão. A dimensão institucional-legal procura criar novos marcos legais e organizacionais, descentralizando e concedendo maior autonomia ao administrador público para a tomada de decisões. A dimensão cultural (cultura gerencial) procura sepultar a cultura burocrática tal como a racional-burocracia fora implantada para sepultar a cultura patrimonialista. A dimensão gestão prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi avaliada como a mais difícil de ser implementada (PEREIRA, 2000). O autor sustenta que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor. Para isto, o PDRAEB prevê a criação de agências autônomas, nas atividades exclusivas do Estado, de organizações sociais, nas atividades não exclusivas, e a estratégia de gestão pela qualidade, entre os métodos de gestão.

De acordo com o referido plano, o modelo de administração pública gerencial brasileiro divide as atividades em quatro setores:

- *núcleo estratégico*, o setor do Estado que edita leis, formula políticas e assegura o seu cumprimento (legislativo, judiciário e a cúpula do executivo);
- *atividades exclusivas*, que são aquelas indelegáveis e cujo exercício é necessário o uso do poder do Estado (segurança pública, controle, fiscalização, subsídios, seguridade social básica);
- *serviços não-exclusivos*, aqueles relativos a prestação de serviços de alta relevância e que não podem ser adequadamente recompensados pelo mercado (universidades, escolas, hospitais, centros de pesquisa, museus);
- *produção de bens e serviços para o mercado*, representado pelo setor de infraestrutura e empresas estatais.

Sobre os dois últimos setores recaem os programas e projetos da Reforma. Para o setor produtivo foi instituído e continua em vigor o programa de privatização. Para o setor de serviços não-exclusivos, a passagem do modelo de administração burocrática para o modelo gerencial seria feita com a publicização; ou seja, a transferência da gestão da esfera pública

estatal para a esfera pública não-estatal, mediante a qualificação de organizações sociais como gestoras de políticas públicas. Organizações Sociais (OS) foram definidas no PDRAE como “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária”. Outras estratégias estão em andamento como a descentralização de programas federais para as esferas municipais. O caso mais conhecido é o Sistema Único de Saúde, o SUS. Desregular e criar organizações mais flexíveis, como as organizações sociais, supõe-se, aumentam a governança e respondem aos desafios da nova ordem.

### 1.2.3 Reforma do Estado: publicização, descentralização e democracia

A publicização é uma medida radical de descentralização política e administrativa com a transferência de competências da esfera pública-estatal para a esfera pública não-estatal, mantida a responsabilidade do Estado no provimento e na gratuidade do serviço para o cidadão. Na literatura clássica, a expressão descentralização denota, nas relações intergovernamentais, o ato e o fato da delegação, outorga ou transferência de competências (funções) e poderes, do nível federal para os Estados e destes para os Municípios. É possível ainda descentralizar dentro de uma mesma esfera, da estrutura administrativa central para as regionais, microrregionais e para unidades locais. (PADILHA, MELLO, AFONSO, CKAGNAZAROFF, NEVES, MAURAS, 1993, 1994, 1995, 1995, 1995, 1997). Fisher (1987) e Lobo (1990) definem descentralização como “a passagem de funções da administração direta para a indireta e de uma esfera mais abrangente para uma esfera menor”. A descentralização envolve a transferência de poder e a assunção de autonomia, diferentemente da desconcentração em que o gestor repassa funções para estruturas regionais mas que continuam dependendo diretamente dos órgãos centrais de decisão (RONDINELLI citado por RABI, AMARO, COSTA, 1996, 1996, 1997).

Do ponto de vista jurídico, a publicização é tida como uma forma de “devolução” à sociedade daquilo que, apesar de vir sendo executado pelo Estado, não precisa ser executado diretamente por ele. Afonso (2002) observa que a publicização implica na extinção de determinadas entidades públicas, cujas atividades são absorvidas pelas organizações sociais (OS). Mcmeekin (1993, apud SOUZA, 2001) define devolução educacional como a entrega da posse completa das escolas aos níveis inferiores de governo ou ao setor privado, incluindo a responsabilidade pela obtenção de receita e pelo controle do processo educativo.

O conceito assumido pelo autor, nesta pesquisa, toma a descentralização como todo processo que envolva a transferência de competência e poder político de uma esfera pública estatal (Estado – primeiro setor) mais abrangente para uma esfera estatal menos abrangente, dos sistemas e da estrutura central para as unidades locais, até a transferência da esfera estatal para a sociedade civil organizada (terceiro setor).

Duas perspectivas conceituais de descentralização são percebidas por Abrucio e Costa (1998):

- Descentralização parcial, com o financiamento e a gestão nas mãos do Governo Federal e a execução com as organizações locais.
- Completa descentralização das políticas sociais para o âmbito local; os governos federal e estadual fariam somente as transferências constitucionais.

A parcela mais numerosa da sociedade civil estaria entre essas duas posições, favorável a algum tipo de descentralização ou de reforma no sistema federativo. Os partidários da primeira perspectiva - favoráveis à descentralização parcial, defendem as tarefas de planejamento e coordenação regional aos governos estaduais e a implementação aos municípios e/ou empresas privadas e/ou organizações não-governamentais; a avaliação e o financiamento das políticas seria de responsabilidade das três esferas de governo. Por esta perspectiva há uma hierarquia das relações intergovernamentais e cada esfera de governo exerceria de forma exclusiva suas tarefas constitucionais.

A segunda perspectiva considera a autonomia política e tributária do município e sua liberdade de iniciativa para a formulação de políticas públicas. A pobreza dos municípios seria superada pela capacidade de mobilização das potencialidades locais e as transferências automáticas seriam substituídas por transferências condicionadas ao desempenho fiscal e à eficácia obtida na implementação das políticas sociais. A competência das esferas estadual e federal seria restrita à regulamentação dos princípios gerais que derivam dos direitos sociais.

Abrucio e Costa (1998) identificam ainda uma terceira variante, por ora restrita aos meios acadêmicos, que articula a primeira perspectiva ou modelo mais vertical de relação intergovernamental, com o segundo modelo, de relações intergovernamentais mais horizontal. Ele denomina este modelo variante de “coordenação/cooperativa”; nele haveria uma instância intergovernamental de planejamento, coordenação e avaliação de políticas sociais em cada

esfera de governo. Um exemplo típico desse modelo variante sugerido pelos autores é o Consórcio Intermunicipal.

Qualquer que seja o modelo de descentralização das políticas sociais, os autores percebem um alargamento do horizonte do debate sobre o tema da descentralização. Para eles, os atores relevantes na configuração do novo perfil das políticas sociais estariam superando a perspectiva político-ideológica por posições cada vez mais pragmáticas.

#### 1.2.3.1 Vantagens e desvantagens da descentralização

As vantagens da descentralização, atribuídas por Rondinelli (citadas por RABI, 1996), são as seguintes:

- superar as limitações da planificação centralizada;
- adaptar os planos e programas às necessidades dos grupos heterogêneos;
- simplificar os complicados processos burocráticos que resultam na concentração excessiva de poder;
- possibilitar maior contato do Governo com a população;
- proporcionar melhor informação para formular projetos e programas mais reais e efetivos;
- permitir maior representação de vários grupos nos processos de decisão;
- favorecer maior equidade na distribuição de recursos e investimentos;
- desenvolver a capacidade administrativa das instituições locais;
- institucionalizar a participação dos cidadãos na planificação e gestão;
- permitir que os líderes comunitários possam prover serviços e servir mais eficientemente suas comunidades;
- favorecer a redução da deseconomia de escalas inerentes à superconcentração das decisões em nível nacional.

Analisando os resultados das políticas sociais descentralizadas no Brasil no período pós-constituente de 1988, Abrucio e Costa (1998) concluem que o sucesso delas depende: a) da capacidade de planejamento e coordenação dos programas nas esferas federal estaduais; b) da precisão e da qualidade das informações geradas e; c) dos resultados obtidos pelos serviços locais. Estes autores identificam como causas de insucesso da descentralização a baixa

capacidade de planejamento e avaliação das ações por parte dos quadros técnicos locais e a falta de articulação entre os níveis de governo. Outras fontes de problemas para o sucesso da descentralização seriam:

- Predomínio de pequenos municípios, com baixa densidade demográfica, economicamente frágeis e tendo os serviços públicos concentrados nas cidades, o que favorece a dominação oligárquica.
- Dispersão, nas periferias urbanas dos grandes municípios, das complexas estruturas requeridas para a gestão dos serviços descentralizados. Aqui, os cargos são objeto de barganhas políticas, de clientelismo e fisiologismo.
- Fontes irregulares de financiamento e critérios sujeitos aos ciclos econômicos e às crises fiscais.
- Baixa capacidade de planejamento e coordenação por parte dos órgãos federais e estaduais.

É impossível dissociar as políticas de descentralização da América Latina dos movimentos pela redemocratização dos países na década de oitenta, do século XX. No Brasil, o sistema político autoritário implementou várias medidas de centralização de poder, como forma de controlar politicamente as esferas subnacionais. Duas dessas importantes medidas foram a centralização fiscal e a restrição à autonomia de legislar. Com isso, estados e municípios ficaram dependentes do poder central e só tinham acesso aos recursos à medida que fossem leis ao governo central. Mesmo quando as eleições diretas foram restabelecidas nos estados, estes continuavam dependendo de transferências voluntárias (convênios e contratos) além das transferências constitucionais (obrigatórias). Evidentemente, governos de oposição viviam asfixiados financeiramente porque só contavam com as transferências constitucionais. Recursos de convênios e contratos dependiam de acordos políticos. A centralização fiscal foi perdendo força ao longo da década de oitenta. Antes mesmo da promulgação da nova Constituição de 1988, estados e municípios já tinham melhorado sua participação nas receitas federais, por iniciativa do poder legislativo.

Além da centralização fiscal, estados e municípios não gozavam de autonomia para legislar em várias situações. Isto só foi possível depois da Constituição Federal de 1988, das novas constituições estaduais e das leis orgânicas municipais.



Durante a ditadura militar brasileira as organizações estatais e a gestão das políticas públicas foram marcadas pelo autoritarismo, pela falta de transparência, pela impossibilidade da participação democrática e pela falta de controle social. As categorias profissionais, entidades da sociedade civil e movimentos sociais, se opunham aos modelos de gestão em curso, que reproduziam a concepção totalitária de Estado, implantado com o golpe militar. A luta pela democratização da administração estatal era parte de uma luta política maior pelo restabelecimento do regime democrático. As categorias profissionais dispunham de pautas específicas para cada setor da atividade estatal. Dessa pauta faziam parte, entre outras, a descentralização (como é o caso do Sistema Único e Descentralizado de Saúde- SUDS, depois SUS), as eleições diretas para diretores de escolas, a instituição de canais de participação social etc. Em muitas organizações estatais as categorias reivindicavam (e conquistaram, em alguns casos) o direito de indicar um dos diretores da empresa.

Esse processo de redemocratização da sociedade também coincide com a o período de crise do Estado em toda América Latina. A crise fiscal é acompanhada de um esgotamento do modelo burocrático. A globalização dos mercados impõe a redefinição do papel do Estado. No bojo das reformas implementadas por vários governos latino-americanos, a descentralização surge como uma estratégia de racionalização administrativa, sobretudo para a obtenção de maior eficiência das políticas públicas.

Dois discursos de origens distintas – um na sociedade civil, motivado pelo desejo de maior participação democrática e outro na esfera político-institucional, motivado por razões instrumentais, convergem para um mesmo objetivo: a descentralização.

A idéia de que a maior proximidade com o cidadão torna o poder mais permeável à democratização e a participação é questionada por Nunes (1996). Para ele, o município não é nem mais nem menos abstrato que os demais níveis de governo. O que acontece é que suas pautas, geralmente administrativas, são mais concretas apenas porque são mais facilmente compreendidas pela maioria da população do que nas outras esferas de poder. Sustenta ainda que o cidadão vive simultaneamente no estado, numa região, em um país e no planeta, e que a democratização depende, cada vez mais, de decisões universais. A proximidade do poder é no mínimo ambígua, pois é também o lugar da reprodução do poder discricionário das oligarquias. Nunes (1996) rejeita a tese de que a democratização e a descentralização sejam partícipes da mesma substância. Ele propõe uma integração dos benefícios da centralização e a superação das tendências autárquicas tradicionais. Seu reconhecimento é de que a atual onda

de descentralização decorre precisamente da crise das instituições públicas. Esta crise é que gera a Reforma do Estado, a redução dos gastos sociais e o estado mínimo, tal como percebe Rabi (1996).

Fleury (1997) amplia a crítica à Reforma do Estado. Para ela não existem evidências empíricas ou formulações teóricas consistentes que respaldem a hipótese geral que orienta o projeto de Reforma do Estado, qual seja, a de que o Estado é sempre menos adequado do que as instituições privadas na alocação e produção de bens públicos. Ela observa ainda que outros autores argumentam que as deficiências apresentadas não decorrem da natureza intrínseca da ação estatal, mas do caráter monopolista de suas atividades e que as mesmas restrições existiriam numa atividade privada monopolista. Nesse sentido surgem propostas de introdução de mecanismos típicos de mercado, como a competição entre agências e a relação contratual com base na produção, por serem adotados no interior do próprio Estado, ou seja, sem que seja necessário alterar as relações de propriedade.

Affonso (1995) percebe uma relação entre democracia e descentralização, na medida em que haja uma redistribuição de poder político que permeabilize o regime às pressões sociais. Contudo, adverte que esse processo pode corresponder a uma estratégia de deslocamento da alternativa de participação popular para o plano local e microeconômico, enquanto seriam centralizadas, com lógica transnacional, as principais decisões macropolíticas. De fato, há percepções de que a descentralização pode levar a uma “captura” dos programas sociais pelas forças tradicionais da política local, servindo às barganhas eleitorais, ao clientelismo e às práticas assistencialistas, o quê os críticos dos programas descentralizados chamam de “prefeiturização” (ABRUCIO E COSTA, 1998). Pereira (2000) reconhece que o patrimonialismo existe como prática, mas não constitui valor hoje no Brasil. Ele justifica que em uma democracia os políticos são crescentemente controlados por seus eleitores. Os administradores desconfiam dos políticos que querem subordiná-los e os políticos também desconfiam dos administradores públicos, assim não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas materiais, financeiros de recursos humanos. Daí a rigidez da estabilidade e dos concursos, o formalismo das licitações e o detalhismo do orçamento.

Outro problema com a descentralização de competências e de responsabilidades da União para os estados, e dessas duas esferas de governo para o município é a pobreza da maioria deles para assumir encargos. Mesmo reconquistando o poder de tributar, muitos municípios brasileiros não têm como fazê-lo e sobrevivem das transferências constitucionais

(obrigatórias) e de convênios (transferências voluntárias) que são negociados politicamente. Isto pode ser melhor percebido quando se analisa, mais adiante, a realidade financeira dos municípios baianos.

Descentralizar competências da União para as esferas subnacionais (estados e municípios) em um país marcado por disparidades econômicas interregionais, interestaduais e intermunicipais, como o Brasil, é um processo complexo. Os estados e municípios mais pobres possuem pouca capacidade de arrecadação própria para financiar seus programas. Eles dependem financeiramente das transferências constitucionais (estados dependem da União e municípios dependem da União e dos estados). Se a descentralização das políticas não for acompanhada dos recursos necessários para viabilizá-las, isto acaba representando mais um ônus para os entes mais pobres da federação, acentuando as desigualdades e o desequilíbrio da federação. No caso específico da descentralização da educação, Plank (2001) observa que nas reformas educacionais de 1971 estados e municípios foram responsabilizados pela manutenção das escolas de primeiro e segundo graus, sem que a União tivesse assegurado recursos financeiros para essas esferas subnacionais. O resultado desta política foi a estagnação das taxas de matrícula no ensino fundamental, a deterioração da qualidade do ensino público e a expansão do ensino privado. O autor identifica a questão financeira como o mais grave obstáculo à descentralização na educação.

No Brasil, historicamente, a União é responsável pela elaboração da legislação educacional. A repartição das competências e os percentuais da receita pública a serem destinados à educação, por cada esfera de governo, resultam de votações legislativas. A vinculação de uma parcela das receitas públicas à educação é importante mas é insuficiente para atender a demanda por escolas nas regiões mais pobres. Na Bahia, por exemplo, dos 415 municípios que existiam em 1998, 94% deles sobreviviam, quase que exclusivamente, das transferências constitucionais – o Fundo de Participação dos Municípios - FPM (federal) e da Cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS (estadual). Geralmente, quanto menor o município, maior a dependência financeira. Dos municípios baianos, 63% têm população inferior a 20 mil habitantes e as transferências representam 98% do orçamento municipal. Outros 31% dos municípios possuem população entre 20 e 60 mil habitantes e as transferências constitucionais representam 96% do orçamento municipal (Lordêlo, 1999). Estes dados servem para ilustrar um quadro comum a maioria dos estados brasileiros e é

particularmente mais grave onde a taxa de urbanização é mais baixa. Isto porque os tributos municipais são circunscritos à cidade (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e o Imposto sobre Serviços – ISS).

Este quadro de pobreza da maioria dos municípios tem se constituído em uma das principais limitações para a municipalização das políticas sociais no Brasil. A esta limitação se somam também a falta de estruturas técnicas locais competentes, a inexistência ou escassez de profissionais qualificados nos quadros dos governos locais, a falta de recursos tecnológicos, de sistemas de informação e comunicação, de cultura gerencial e de qualidade é de transparência no serviço público.

A forma mais difundida de descentralização no Brasil ainda é a municipalização. Sua característica principal é ser uma construção de forças sociais diversas que atuam de maneira espontânea criando e ocupando os espaços disponíveis num processo cuja característica é a gradualidade inerente aos processos democráticos. A descentralização via municipalização aproxima dois discursos aparentemente antagônicos: o primeiro tem origem no Governo Central, que renunciado a parte de seu poder político procura reduzir seu déficit fiscal mediante a distribuição de encargos; o segundo, articulado por grupos sociais, vê na descentralização/municipalização a possibilidade do surgimento de uma cultura política nova, democrática e participativa (RABI, 1996).

#### 1.2.3.2 A publicização como via descentralizadora

Com a reforma do Estado emerge uma nova forma de descentralização, mais radical: a publicização. Esta é uma medida proposta no âmbito do Plano Diretor de Reforma Gerencial do Estado Brasileiro – PDRGE para a gestão dos serviços classificados como não-exclusivos. A provisão desses serviços continua de responsabilidade do Estado mas eles podem ser oferecidos tanto pelos setores privado quanto pelo público, estatal e não-estatal. Os serviços não-exclusivos publicizáveis, segundo Pereira (2000) são educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Até a instituição do programa de reforma do Estado brasileiro esses serviços públicos estavam organizados e eram ofertados exclusivamente no modelo burocrático de administração. Os adeptos do burocratismo e / ou do estatismo mantêm-se defensores desse modelo. No outro extremo, os neoliberais propõem a privatização dos serviços. Entre essas duas posições, os

sociais-democratas e sociais-liberais propõem que esses serviços devem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, transformados em organizações sociais. Com esse propósito, os Governos Federal e Estadual da Bahia instituíram legislações específicas para normatizar o processo de publicização..

#### 1.2.3.3. A organização social (OS) e sua legislação federal e estadual: a publicização

No plano federal a Lei N<sup>o</sup> 9.637 é que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, cria o programa nacional de publicização, extingue os órgãos e entidades que menciona e trata da absorção de suas atividades por organizações sociais, foi promulgada em 15 de maio de 1998. Em seu primeiro artigo, o Poder Executivo estabelece a base legal para qualificar como organizações sociais as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nessa Lei.

O requisito específico (artigo 2<sup>o</sup>) para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social seria a comprovação do registro de seu ato constitutivo dispondo sobre:

- a natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- previsão expressa de a entidade ter, como órgão de deliberação superior e de direção, um conselho administrativo e uma diretoria, definidos nos termos do estatuto, asseguradas aquela composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- composição e atribuições da diretoria;

- obrigatoriedade de publicação anual no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- no caso de associação cível a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive, em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do DF ou dos Municípios na proporção dos recursos e bens por estes alocados;
- haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma de Estado.

Na esfera estadual, o governo da Bahia promulgou lei semelhante, um ano antes do governo federal. A Lei Estadual 7.027, de 29 de janeiro de 1997, encontra-se disponível no *site* do Governo da Bahia. Ela define Organização Social como pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação, fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos, para administrar serviços, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público. A habilitação da OS ocorre com a assinatura do contrato de gestão. No caso específico do Estado da Bahia, o governo ressalta que a nova forma de gestão não deve ser confundida com a desestatização ou terceirização de atividades do setor público. Afirma que as OS são constituídas para absorver atividades e serviços de interesse público que não são exclusivamente desempenhados pelo Estado. O espírito das leis federal e estadual é o mesmo.

A mesma Lei 9637/98 define as bases para a celebração de um contrato de gestão entre o Estado e a organização social; o contrato de gestão é o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social com vistas à formação de parceria

entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas. Ele deve ser elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da OS. Após a aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, o contrato deve ser submetido ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

- especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas, a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;
- estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

#### 1.2.3.4 Etapas da publicização dos serviços públicos estaduais.

O processo de publicização dos serviços públicos do Estado da Bahia compreende três etapas definidas na Lei Estadual 7 027 de 29 de janeiro de 1997:

- a qualificação da Organização Social (OS), pelo Estado; a OS, com personalidade jurídica de direito privado e sem finalidade lucrativa, habilita-se a participar do processo seletivo para a celebração de Contrato de gestão com o Estado.
- a autorização, em que o Estado declara a OS, já qualificada, como apta a gerir uma atividade mediante a celebração do Contrato de Gestão.

- a celebração do Contrato de Gestão, que é o instrumento que regula a relação entre a OS e o Estado, através do qual o governo exerce a função de acompanhamento e avaliação (regulação).

Como o processo de publicização não envolve a venda de patrimônio, a lei estabelece um outro instrumento, o Termo de Permissão e Uso de Bem Imóvel. Em caso de extinção da OS o patrimônio será incorporado ao Estado ou de outra OS, qualificada na forma da lei e autorizada a geri-lo.

#### 1.2.3.5 Organizações sociais e o terceiro setor

As organizações sociais (OS) assim como empresas de propriedade dos trabalhadores e outras formas de associações comunitárias são, na definição de Ramos (1981), ambientes isonômicos ou de relações horizontalizadas; neles, todos os membros são iguais. Esse conjunto de entidades é de direito privado, possui finalidades públicas e define-se estatutariamente como não-lucrativas. Estes principais traços identitários distinguem-nas das organizações estatais e das mercantis. As organizações estatais (Estado) compõem o que se convencionou chamar de primeiro setor (Estado); as organizações mercantis (mercado) compõem o segundo setor. No senso comum, as organizações da sociedade civil sem finalidades lucrativas são genericamente denominadas de ONGs – Organizações Não-governamentais. Elas compõem o terceiro setor. O Quadro 1 compara as principais características dos três setores.

Quadro 1. Abrangência e características dos três setores: estado, mercado e sociedade organizada

<b>Característica</b>	<b>1º Setor</b>	<b>2º Setor</b>	<b>3º Setor</b>
Ambiente	Estado	Mercado	Sociedade organizada
Agente	Governo e poderes públicos	Empresas	Organizações não-lucrativas e não-governamentais
Finalidade precípua	Regulação	Lucro	Emancipação e justiça social
Iniciativas	Públicas com fins públicos	Privadas com fins privados	Privadas com fins públicos
Tomada de decisão	Funcionários eleitos, administradores	Produtores individuais, consumidores, investidores	Líderes e membros
Guias para comportamento	Regulamentos	Preços	Acordos
Crítérios para tomada de decisão	Política	Eficiência	Interesse dos membros
Modo de operação	De cima para baixo	Individualista	De baixo para cima

Adaptado de Kisil, M. (1997, p. 137), Brandão, Silva et Guadagnin (1999).



O terceiro setor comporta uma multiplicidade de organizações, classificadas sob diversos critérios. Kisil (1997) propõe uma tipologia baseada na especialidade e foco das organizações. Rodrigues (1998) propõe uma categorização abrangente utilizando como critério a natureza da organização. Sua tipologia já inclui as organizações sociais propostas pela Reforma do Estado.

Quadro 2. Tipologias das organizações do terceiro setor.

<b>Categoria</b>	<b>Principais características</b>
Associações	São organizações baseadas em contratos estabelecidos livremente entre os indivíduos para exercerem atividades comuns ou defenderem interesses comuns ou mútuos. Estão voltadas para seus membros, compreendendo uma grande variedade de objetivos e atividades, tais como recreativas, esportivas, culturais, artísticas, comunitárias e profissionais.
Organizações filantrópicas, beneficentes e de caridade.	São organizações voltadas para seus clientes na promoção de assistência social (abrigos, orfanatos, centros para indigentes, distribuição de roupas e comida etc) e de serviços sociais nas áreas de saúde e educação (colégios religiosos, universidades e hospitais religiosos). Também se inclui nesta categoria a filantropia empresarial. Embora estas organizações sejam classificadas como associações pelo Código Civil Brasileiro, o que as diferencia daquelas são seus valores intrínsecos de altruísmo, boa vontade e serviço à comunidade.
Organizações não-governamentais.	Como no caso das associações, são organizações comprometidas com a sociedade civil, movimentos sociais e transformação social. Embora estejam também classificadas como associações pelo Código Civil, diferenciam-se das associações por estarem raramente voltadas para seus próprios membros e estarem sobretudo orientadas para terceiros grupos, ou seja, para objetivos externos aos membros que a compõem. Também se diferenciam das organizações filantrópicas – e isto é questão de honra para as ONGs – por não exercerem qualquer tipo de prática de caridade, o que seria contrário à sua idéia de construção de autonomia, igualdade e participação dos grupos populares.
Fundações privadas	São uma categoria de conotação essencialmente jurídica. A criação de uma fundação se dá, segundo o Código Civil, pelo instituidor, que, através de uma escritura ou testamento, destina bens livres, especificando a fim a ser alcançado.
Organizações sociais (OS)	Trata-se de um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis (áreas de educação, saúde, cultura, meio ambiente e pesquisa científica) mediante qualificação específica. É uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pela associação sem fins lucrativos, orientada para atender o interesse público. As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O contrato de gestão é o instrumento que regula as ações das OS.

Fonte: Rodrigues (1998)

A identidade das OS com o terceiro setor e seus valores é examinada nesse trabalho, à luz dos marcos legais e das relações entre esse tipo especial de organização e o Estado.

#### 1.2.3.6 Contratos de gestão: eficácia e eficiência

A publicização da gestão escolar traz uma inovação gerencial: os contratos de gestão. Trata-se de um instrumento de compromisso administrativo interno ao Estado, firmado entre o poder executivo e a organização social. É um documento formal onde estão estabelecidos e acordados compromissos mútuos do Estado e da gestora. O contrato de gestão permite uma administração pública por objetivos, eixo central de um competente sistema de planejamento e controle da implantação de políticas públicas. Ele é essencial à supervisão da gestão de uma instituição pelo Estado. Uma administração gerencial, da qual o contrato de gestão é instrumento, tem o propósito de induzir mudanças culturais que façam com que o estado e a organização social gestora construam e mantenham níveis elevados de eficácia, eficiência e efetividade. Essa figura jurídica surgiu na França, aplicada inicialmente, nas empresas estatais, e passou a ser utilizado em muitos países, inclusive, com o apoio do Banco Mundial. No Brasil, o contrato de gestão também começou pelas empresas estatais. Não foi encontrado pelo autor nenhum relato de experiência desse tipo no campo da educação.

No Brasil, a experiência recente que mais se aproxima dessa relação contratual é a do Estado de Minas Gerais. Diferentemente da escola pública estatal, que não tem compromissos contratuais com metas, a organização social gestora tem um contrato a cumprir e terá suas metas e resultados monitorados e avaliados. É a administração gerencial substituindo a velha cultura da gestão burocrática.

## **CAPÍTULO II**

### **REFORMA DO ESTADO E EDUCAÇÃO**

A organização escolar pública possui o mesmo vínculo das demais organizações da esfera estatal. A escola estatal, seja ela de nível básico ou superior, é uma organização regida pelos princípios da administração burocrática. Os serviços educacionais foram incluídos no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) no setor de serviços não-exclusivos (educação, saúde, cultura e pesquisa científica), em que o Estado provê mas podem ser também oferecidos pelos setores privado e público não-estatal (PEREIRA, 2000). A Reforma do Estado tem grande repercussão no campo da organização escolar, tanto no Brasil, como em outras partes do mundo.

O fenômeno da publicização da gestão do ensino profissionalizante pode ser inserido neste movimento mais abrangente de flexibilização organizacional ou na definição de Osborne e Gaebler (1994) de reinvenção do governo. De acordo com a concepção destes autores, o estado deveria concentrar-se na formulação e avaliação das políticas públicas e não na sua execução. As atividades de execução deveriam ficar a cargo de entidades descentralizadas, empresas privadas ou de organizações não governamentais. Quando centra suas críticas no sistema de educação norte-americano, Osborne e Gaebler (1994) criticam as reformas empreendidas para melhorar o desempenho do setor. Para ele “os reformadores” repetem as fórmulas do passado, insistindo nas estratégias baseadas na noção de ordem e controle e que só têm resultado em fracassos. Um dos méritos da concepção de Osborne e Gaebler (1994) é o distanciamento de posições simplistas e de estado mínimo. Para eles, a questão não é de mais ou menos governo, mas de melhor governo. Apesar da simpatia pelas soluções de mercado, eles reconhecem que a privatização é apenas uma das possibilidades e, nem sempre, é possível ou desejável. Distinguem também a lógica do mundo empresarial, pautada no lucro, da lógica da administração pública, pautada pela reação dos políticos eleitos. Dizem que a missão do governo é fazer o bem e praticar democracia e não fazer dinheiro; que os órgãos governamentais precisam servir a todos igualmente, independentemente da capacidade de pagar pelo serviço. Mas concluem que isso não quer dizer que o governo não possa empreender.

Os desdobramentos da reforma do Estado no âmbito da educação, sobretudo o rompimento com o burocratismo, a emergência das OS e a instituição de outros mecanismos flexibilização organizacionais, de avaliação e de controle aproximam os modelos de gestão escolar burocráticos e gerenciais (do mercado). Essa identificação total ou parcial da gestão escolar com o livre mercado é comum a vários países. Ele é denominado de quase-mercado, um sistema de administração de contratos administrados para ganhos de eficiência. Ou seja, ainda que as instituições educacionais tenham que se submeter a várias das forças do mercado, elas não pertencem puramente ao mundo dos negócios, pois combinam elementos econômicos e sentidos éticos do público e do privado. Convivem, portanto, no quase-mercado, duas lógicas – a do público e a do privado. Em alguns casos predomina a lógica do público e, em outros casos, a lógica do privado. Desse modo, as fronteiras entre o público e o privado são cada vez mais movediças e nebulosas. A marca desse quase-mercado é substituição do monopólio dos fornecedores do Estado pela concorrência de fornecedores independentes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes e por contratos públicos, mas não visam necessariamente maximizar o lucro (LE GRAND , AFONSO, ANTUNES, 1991, 2000, 2000)

Analisando os desdobramentos da Reforma do Estado no campo da educação portuguesa, Afonso (2001) percebe que a substituição do paradigma burocrático pelo paradigma administrativo-empresarial fez emergir um outro paradigma: o do Estado-regulador. Além da mudança da função produtora de bens e serviços para a função reguladora, o autor cita outras dimensões e formas de atuação: Estado-reflexivo, Estado-ativo, Estado-articulador, Estado-supervisor, Estado-avaliador e Estado-competidor. Para Afonso (2001) todas essas dimensões são impulsionadas por fatores externos, decorrentes da transnacionalização do capitalismo e da atuação de instâncias de regulação supranacionais. Ele toma especificamente a dimensão do Estado-avaliador e a situa no âmbito da regulação burocrática.

Afonso (2000), investigando o lugar da avaliação em algumas reformas educativas na Inglaterra, Estados Unidos, Espanha e Portugal, reporta-se à introdução de elementos desse quase-mercado também em educação. Para ele a combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no domínio público, explica o aumento considerável do controle do Estado sobre as escolas e a criação de mecanismos como a publicação de resultados escolares que estabelecem um clima de competição no sistema educativo.

Analisando especificamente o ensino básico português, Afonso (2001) percebe a presença do Estado-avaliador na promoção de um *ethos* competitivo, sistemas de avaliação externos e do predomínio de uma racionalidade instrumental e mercantil que tende a valorizar indicadores mensuráveis em detrimento dos processos educativos. O autor aponta ainda a articulação de conceitos como estado-avaliador e quase-mercado no ensino português e interpreta como formas de controle central do estado em torno do currículo, da gestão escolar e do trabalho docente. Para ele, estes são mecanismos de mercado no espaço público e educacional.

Outra dimensão destacada por Afonso (2001) é o do Estado-competitivo. Neste caso, ele percebe a utilização do discurso e da prática da competitividade e da implementação da lógica do mercado orientando as políticas públicas.

A reforma da educação profissional portuguesa também foi analisada por Antunes (2000). Ela sugere cautela para concluir que a reforma portuguesa possa ser tomada como um exemplo de quase-mercado. Segundo a autora, falta-lhe uma condição essencial: o estabelecimento de concorrência entre as entidades que produzem o serviço educativo, quer para atrair consumidores, quer para disputar contratos públicos de fornecimento do mesmo.

Landry e Mazalon (1997) destacam o fenômeno das parcerias sendo introduzido na educação pelo complexo campo das relações entre educação e trabalho e de modo mais específico nos domínios da formação profissional e técnica. No Canadá, a noção de parceria se desenvolve a partir de 1991, com a publicação do documento "Parcerias para um Quebec Competente e Competitivo".

Landry e Mazalon sustentam que o mesmo fenômeno do quase-mercado serve para aproximar organizações e criar uma nova cultura de colaboração. Adverte, contudo, que a implantação de parcerias faz surgir problemas porque os atores se propõem a representar novos papéis e estabelecer relações mais estreitas com parceiros que abraçam valores e finalidades diferentes. A tendência de reaproximação dos mundos da educação e do trabalho começa no início dos anos 80. No domínio da formação profissional e técnica, os autores advertem que os parceiros do meio educativo sofrem pressões dos parceiros do meio produtivo e, deste modo, há o risco de prevalecer a dimensão econômica sobre a educativa e o sistema educacional jogar unicamente um papel de fornecedor de mão-de-obra necessária à empresa.

Rosar e Krawczyk (2001) também relatam as reformas educacionais empreendidas por quase todos os países latino-americanos, por indução e financiamento de organismos externos. Segundo os autores, todos os países estariam orientando suas reformas educacionais pelos seguintes eixos: universalização escolar; renovação curricular; formação docente continuada; inovação nos estilos de gestão e avaliação permanente. Eles observam ainda que as novas propostas substituem a função provedora direta do Estado pela função de coordenação e regulação, mais redistribuição de poder e busca de maior eficiência.

O impacto da Reforma Gerencial do Estado pode ser observada nas diretrizes para a gestão do Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP, do Ministério da Educação e Cultura – MEC. O programa conta com financiamento (50%) do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Entre as exigências do MEC para a concessão de financiamentos aos órgãos estatais está a instituição de um modelo de gestão institucionalmente aberto (MEC, 2003)

As mudanças que vêm ocorrendo no campo da gestão da educação foram analisadas por Dias Sobrinho (2002). Para ele, o que ocorre na educação é diferente do que ocorre em outros setores das administrações centrais, isto é, a venda de empresas públicas para o capital privado. Opina ainda que a questão não se restringe ao pagamento ou não de matrículas e taxas. Para o autor, o fenômeno é mais amplo e em alguns casos assume formas e sentidos bastante sutis e ainda não suficientemente claros. O autor observa duas faces distintas da “privatização”, por exemplo, no caso do ensino superior. A mais visível, segundo ele, é o aumento considerável dos provedores privados dos serviços educacionais. A outra face estaria na aceitação, pelas instituições financiadas pelo Estado, das imposições do mercado e que tensionam com o espírito público que elas tentam preservar. Dias Sobrinho (2002) percebe um afrontamento no campo ideológico e político, entre instituições públicas e privadas e entre setores da comunidade acadêmica que resistem ou que, ao contrário, aderem às imposições do mercado, suas lógicas e suas práticas. Em comum, instituições públicas e privadas estariam sofrendo um controle estatal crescentemente vigoroso. Ele sustenta que esse controle é uma resposta da responsabilização da educação e, de modo particular, dos professores pelo enfraquecimento da competitividade da economia e das crises políticas no âmbito dos estados capitalistas.

Dias Sobrinho (2002) ressalta que o mais rígido controle do Estado sobre a sociedade não se dá propriamente na esfera econômica porque esta requer ampla liberdade para se desenvolver competitivamente, na ótica neoliberal. O controle é sobre o campo social e do simbólico, campo de valores disputados, onde se aloja a educação. Os estados julgam fundamental assegurar que a educação seja eficiente à economia capitalista e pressionam as instituições em busca da excelência acadêmica, na consecução das competências e das habilidades para o domínio geral.

A imersão realizada na literatura, dos impactos da reforma do Estado sobre o campo da educação, revela que o fenômeno ainda não tem a mesma dimensão verificada em outras atividades não-exclusivas como a saúde e a cultura. As mudanças mais profundas relatadas encontram-se no nível da educação profissional. Contudo, alguns autores como Dias Sobrinho (2002) e Afonso (2001) associam mecanismos de avaliação e controle das organizações educacionais como um todo como instrumentos da reforma do Estado e formas do sistema capitalista manter o controle sobre a escola no cumprimento da função que atende aos interesses das classes dominantes.

## **2.1 Gestão pública não-estatal na educação**

O que distingue basicamente uma instituição educacional pública de uma privada é o seu caráter mercantil ou não. Ou seja, se a escola está estruturada como empresa capitalista, ela se rege pela lógica da acumulação, caracterizando-se, portanto, como uma empresa privada. As instituições de ensino de propriedade estatal e algumas de direito privado que não estão voltadas à obtenção do lucro, pertencem ao setor público. Um dos primeiros autores brasileiros a tratar do assunto foi Wanderley (1988). Para ele, mesmo quando essas organizações de direito privado obtêm lucro, este se justifica pela necessidade de reprodução ampliada do empreendimento não-capitalista. Ele propõe, então, a transformação de umas poucas instituições de ensino particulares em instituições públicas não-estatais. Isto seria feito com a mudança na sua forma de organização e no seu estatuto jurídico. Seria necessário também retirar o caráter exclusivo das verbas públicas das escolas estatais. Esta abertura para o financiamento de escolas públicas não-estatais gera um receio, fundado, segundo o autor, de que a proposta abra precedentes para que instituições particulares tentem carrear recursos para mantenedoras (confessionais e outras), e salvar da crise financeira entidades sem qualificação mínima de ensino.

Para evitar que as instituições privadas de educação burlem a lei e tenham acesso ao financiamento público, Wanderley (1988) propõe algumas medidas preventivas:

- Habilitação pelo setor público, baseada em requisitos de méritos- publicização;
- Mudança nos estatutos;
- Impedimento de que as verbas públicas recebidas sejam utilizadas para formação de patrimônio, formas disfarçadas de lucros e remuneração de diretores;
- Exigência de carreira de magistério;
- Exigência de recursos para qualificação de docentes;
- Controle e fiscalização por parte do Estado.

Seriam candidatas preferenciais ao estatuto de públicas não-estatais, as escolas comunitárias que são reconhecidas nas esferas oficiais como não lucrativas e voltadas para o atendimento das parcelas mais pobres da população.

## **2.2 Publicização, autonomia da escola, participação comunitária, eficácia e eficiência**

Que implicações o processo de publicização da gestão teria sobre a autonomia, a participação comunitária e a eficácia/eficiência da escola?

O tema da autonomia escolar – política, pedagógica, administrativa e financeira, ocupa grandes espaços nos debates sobre política e gestão educacional. As discussões sobre autonomia aparecem freqüentemente associadas com o tema da descentralização. Não há autonomia escolar sem descentralização. Para Bacelar (1997), a escola pública não dispõe de autonomia absoluta. Há graus diferentes de autonomia e como órgão prestador de serviço educacional ela estará sempre presa às definições mais amplas que conduzem o sistema educacional. Como exemplos, a autora cita as questões da capacitação dos docentes, a adoção dos livros didáticos, a contratação de pessoal, a definição dos parâmetros curriculares, as modalidades de capacitação, entre outras, são questões que chegam à escola já definidas. Não se discorrerá aqui sobre os conceitos de autonomia nem da (in)congruência da autonomia de uma instituição e atividade fortemente normatizada na esfera governamental. O que se pretende é relacionar a autonomia com a gestão pública estatal e a pública não-estatal (publicizada).



Deslocar o centro de poder e de decisão para dentro das escolas pressupõe a existência de um clima organizacional de responsabilidade, de competência, de profissionalismo e uma cultura democrática na organização. Pressupõe o compromisso de todos. Que organização preencheria mais facilmente esses requisitos, uma estatal, marcada pela cultura da inércia burocrática, do centralismo, do clientelismo, da ineficácia, da ineficiência e da inefetividade ou uma isonômica, produto da construção coletiva, criada, gerida e mantida pela própria comunidade?

Uma escola estatal é antes de tudo uma organização governamental e portanto, regida pelo mesmo estatuto do conjunto da administração pública. Ela contrata e adquire bens e serviços obedecendo às mesmas regras das demais organizações estatais - a Lei 8.666 das licitações públicas e presta contas de acordo com as categorias, prazos e demais exigências burocráticas da legislação oficial, a Lei 4.320 de 1964. Além dessas normas gerais que “engessam” o serviço público, a escola tem que obedecer ainda as normas específicas dos fundos de financiamento da educação. O grau de autonomia administrativa e financeira de uma unidade escolar estatal é muito restrito. O gestor não pode, por exemplo, remanejar recursos de uma fonte para outra porque eles possuem códigos diferentes e foram classificadas previamente.

A escola estatal não pode contratar e demitir usando critérios próprios. Os critérios são aqueles fixados em lei para todo serviço público. Esses processos consomem muito tempo. A escola estatal tem um grau maior de autonomia pedagógica do que administrativa, financeira e política.

As escolas publicizadas estão livres das amarras legais que burocratizam a gestão. Elas estão dispensadas da burocracia e funcionam como organizações privadas, podendo contratar, comprar, demitir e prestar contas de acordo com os critérios da contabilidade privada, devendo submeter seus relatórios aos conselhos internos para análise e julgamento. Elas podem elaborar e implantar seu plano de carreira e vencimento, estimulando a produtividade e a qualidade do processo ensino/aprendizagem e assegurar o alcance das metas planejadas. Ela é livre para formular sua política de recrutamento, de remuneração e de capacitação.

A organização escolar pública não-estatal (escolas comunitárias, cooperativas e escolas publicizadas) reúne muito mais condições para o exercício da autonomia do que as escolas estatais. Ela estaria livre dos controles dos meios que marcam a administração burocrática weberiana.

### **2.3 Gestão e participação**

A origem e a história das organizações definem os seus traços mais marcantes. Os riscos e desafios de um projeto de autonomia para a escola estatal são muitos, especialmente, quanto à prevalência de interesses corporativos em prejuízo dos interesses da comunidade. Em contextos de pouco capital social (confiança, civismo, cooperação, reciprocidade, capacidade de mobilização etc), como nas regiões mais pobres e com indicadores sociais muito baixos, a participação social (no topo da pirâmide) concorre com as demandas da sobrevivência (na base da pirâmide) das motivações. Desse modo, a escola poderá tornar-se um centro de decisão inacessível e susceptível ao autoritarismo e ao clientelismo político (MELO, 1992). Ao desconhecer as diferenças contextuais, programas de descentralização de autoridade podem acabar favorecendo mais as regiões com maior capital social e menos, as regiões mais carentes, ferindo assim o princípio da equidade.

A qualidade dos processos de participação social espelha a qualidade democrática de uma sociedade. A participação é um processo e aprendida historicamente. Ela se aprende em gerações. Não é, portanto, um produto acabado. Quanto mais tradição democrática tem uma sociedade, mais participante ela é. Na Itália, por exemplo, as regiões com maior engajamento cívico na idade média possuem ainda hoje, bons governos, segundo Putnam (1996). O autor vai mais longe. Afirma que seria capaz de dizer em quantos dias, hoje, um cidadão teria suas contas reembolsadas nessa região, desde que lhe digam quantas sociedade corais existiam no ano de 1300. Se uma sociedade não tem tradição democrática, como é o caso da brasileira, é compreensível que a participação comunitária seja pouco vigorosa. A história brasileira é marcada pelo autoritarismo, por golpes, cerceamento das liberdades, perseguição política e violência do Estado contra o cidadão e suas entidades livres. Além disso, as desigualdades econômicas e sociais entre regiões e pessoas criam mais obstáculos à participação do cidadão nas localidades mais pobres. O Estado invade todas as esferas da sociedade e exerce o controle sobre a vida do cidadão. O caráter totalizador do Estado se expressa na cooptação dos movimentos sociais, na manipulação e na subordinação das organizações aos grupos oligárquicos que exercem uma dominação de ferro, eliminando qualquer pretensão de autonomia da sociedade civil. As práticas políticas clientelísticas, a apropriação privada dos recursos públicos e a utilização despudorada do poder para perseguir adversários geram a descrença nas instituições (TEIXEIRA, MENEZES, 1993, 1995). Isto significa que nas regiões mais pobres, justamente onde o movimento social deve exercer pressões por maior

justiça e equidade, as condições para o exercício da participação são mais adversas e as organizações são mais vulneráveis.

Para Cruz (1984), a história do Brasil não registra a interdependência entre a educação e a democratização da sociedade porque o sistema social e político tem suas origens em mais de 400 anos de autoritarismo. A origem da tradição autoritária brasileira explica a forma de ser, de pensar, sentir e agir do povo, restringindo-lhe a capacidade de decidir, de optar e de criar. Isto se refletiria na fragilização de qualquer propósito, individual ou grupal, de unificação de idéias, de ajuda ou cooperação, de reconhecimento de valores individuais e de construtividade progressiva. O sistema autoritário, como uma cadeia de força que se estende ao último homem, está presente em toda organização social.

A formação histórica nacional ajuda a compreender a qualidade da participação do cidadão brasileiro na vida democrática: no exercício da construção e controle das políticas públicas; na gestão participativa das cidades, da escola, da segurança pública, dos serviços de saúde, do meio ambiente natural entre outros. Os pais, professores, alunos e funcionários são também moradores, consumidores, usuários de transporte coletivo, de serviços públicos, espectadores etc. O cidadão é o mesmo. Se a participação comunitária é pequena na escola, é muito provável que também seja pequena em outros campos da vida social. Cada instituição e organização têm suas particularidades. As especificidades devem ser analisadas nos seus contextos específicos para verificar de que modo elas afetam os processos participatórios.

No caso das organizações sociais gestoras de escolas, pressupõe-se que as relações mais horizontais entre seus membros serão estimuladoras de um maior envolvimento e comprometimento com o sucesso e a imagem da organização. Afinal, todos são sócios ou “acionistas” e o sucesso ou fracasso da organização e de seu projeto, será o sucesso e o fracasso de cada um de seus participantes.

#### **2.4. Gestão educacional: eficácia e eficiência**

A justificativa oficial para a privatização e a publicização da gestão dos serviços públicos tem sido a redução de custos e a obtenção de maior eficiência dos serviços. Na literatura, conceitos de eficácia, eficiência e efetividade estão associados aos processos de avaliação de projetos.

A eficácia é uma medida do grau de alcance dos objetivos e metas de um projeto, em um dado tempo, sem relação com os custos implicados. A eficiência está relacionada a insumos e produtos. Mais especificamente, trata-se de uma medida do grau de otimização da combinação de insumos para maximizar produtos. A eficiência está relacionada com os custos necessários para realizar uma tarefa. Ela pode ser obtida a partir de duas perspectivas. Na primeira, se os produtos estão quantitativamente pré-determinados, procura-se minimizar os custos. Na segunda, se os custos estão pré-determinados, procura-se maximizar os produtos. O conceito de efetividade está relacionado com o efeito do projeto (COHEN e FRANCO, 1993). No campo empresarial, a efetividade é resultante da soma da eficácia (fazer a coisa certa) com a eficiência (fazer a coisa da maneira certa). Os conceitos são independentes. Uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz, pode ser eficaz e não ser eficiente. Mas só poderá ser efetiva se reunir os dois atributos.

Nos programas sociais, uma ação só é considerada efetiva se ela promove as mudanças propostas no projeto. Diferentemente da efetividade empresarial, a efetividade social não depende da eficácia e da eficiência. Ou seja, é possível que um projeto social seja efetivo não sendo eficiente e sendo pouco eficaz. Do mesmo modo, os projetos podem ser eficientes, eficazes e não serem efetivos. Imaginar que as políticas e os projetos sociais, como os educacionais, não devam perseguir critérios de eficiência revela ingenuidade e romantismo. A busca da eficiência, da eficácia e da efetividade dos projetos sociais deve ser uma preocupação permanente dos gestores para ampliar e melhorar o acesso da população aos serviços sociais básicos e melhorar suas condições de vida. É possível então falar de eficiência e eficácia na efetividade social.

Se um projeto educacional é efetivo, se de fato ele gera mudanças sociais importantes mas seus custos são elevados, ele não poderá se constituir em uma política pública. A escolha de uma melhor proposta pedagógica levará em conta, seguramente, a melhor relação benefício/custo, comparada com outras alternativas de alcance social também relevantes. Não basta ser efetiva, uma política, um projeto, uma experiência têm que ser também eficiente e eficaz. O educador e pesquisador terá, necessariamente, que considerar esses aspectos em suas propostas.

O que seria, então, uma escola eficaz? Seguramente, muitos concordariam que uma escola eficaz é aquela que cumpre sua missão no mundo contemporâneo, qual seja, a da qualificação

intelectual e do desenvolvimento emocional e afetivo de crianças e jovens. Essas seriam as fontes principais de competência do mundo moderno. A escola é o lugar da construção e desenvolvimento dessa qualificação que, segundo Portela e Atta (1999), é como maior capacidade de abstração e de raciocínio, maior capacidade de integração, de tomada de decisões, de trabalho de equipe, de assimilação de mudanças, de desenvolvimento de autonomia, de exercício de solidariedade e de acolhida e respeito às diferenças. Como saber se uma escola está cumprindo sua missão? O caráter subjetivo de muitas dessas dimensões do desenvolvimento e a dificuldade de identificar indicadores apropriados favorecem a veiculação de discursos, retóricas e clichês, justificando equivocadamente a rejeição aos processos de avaliação. Aliás, a subjetividade é um campo fértil para isso. Cada um estabelece seus próprios critérios valorativos, aqueles capazes de apoiar suas convicções particulares e o que é tomado como eficiente ou efetivo por um, é apontado como fracasso por outro. Daí a preferência de muitos pelos processos autoavaliativos.

Amaral Sobrinho (1994) afirma que o modelo centralizador e dependente, do passado, cristalizou uma cultura organizacional nos sistemas educacionais dos municípios. Os problemas e desafios da educação são vistos como resultado da inoperância do Ministério da Educação, da falta de transferência de recursos, da ausência das secretarias estaduais. Em nenhum momento os municípios assumem parcela da responsabilidade pela situação existente e pelos problemas identificados. Outro aspecto dessa cultura cristalizada é a valorização do discurso e o desprezo pelo quantitativo. É a cultura do incomparável, do incomensurável. É como se fosse proibido em educação, comparar, medir e propor. Isso se manifesta nos planos de educação, na ausência de dados e de indicadores que possam sinalizar o quanto mudar na situação identificada, o quanto se aproximar de uma situação desejada, na ausência de definição clara sobre o que fazer, quando fazer, como fazer e com quem fazer. Para ele faz-se uma grande confusão entre objetivos, metas, estratégias. Não há consistência entre objetivos e metas e entre estes e o diagnóstico. Tampouco há perspectiva de execução no tempo.

O fato de ser uma organização singular não impede que a escola utilize os instrumentos de planejamento, gestão e avaliação, próprios, adaptados ou emprestados de outros campos organizacionais. O preconceito de alguns gestores e educadores da rede estatal por esses instrumentos gera a suspeita de que, não havendo um marco, parâmetros ou referências objetivas, o educador e a escola fiquem dispensados de uma avaliação que exponha qualidade do trabalho docente e institucional.

Amaral Sobrinho (1994) aponta ainda outros aspectos dessa cultura escolar: a total ausência de informações sobre recursos financeiros e metas sem custos para seu alcance. Não há uma contabilidade de custos na área de educação, não se sabe quanto custa, não há registros, não há estudos sobre impacto da alocação dos recursos em qualquer dos componentes educacionais. Não se sabe o impacto no orçamento ao se elevar em x % a taxa de escolarização. Não se sabe o impacto do aumento do salário do professor no rendimento escolar e na eficiência do sistema. Não se sabe o resultado dos cursos de treinamento na melhoria da qualidade e da eficiência do ensino. Como não se sabe onde alocar os recursos também não há espaço para critérios.

Os educadores que assim se comportam imaginam que, como a educação é importante em qualquer sociedade e sobre isso não há questionamentos, o que se espera é que os recursos sejam alocados, sempre em maior quantidade, e sem muitas perguntas. Se alguém indaga sobre critérios, sobre indicadores, sobre prioridades, o argumento é quase sempre o mesmo: a educação é muito importante, tem suas especificidades, é diferente de qualquer outro setor, não pode ser quantificada, não pode ser comparada, é um investimento que nenhuma sociedade pode prescindir.

Outro traço marcante da cultura do sistema educacional é a repetição de propostas, apesar de todo discurso da autonomia. Amaral Sobrinho (1994) analisou e comparou um número considerável de planos decenais de educação de municípios brasileiros e constatou que as análises apresentadas são as mesmas, os problemas são os mesmos, as queixas sempre as mesmas e as deficiências, em geral, sempre as mesmas. Além da estrutura da análise ser a mesma, o discurso também é extraordinariamente idêntico.

Fleury (1997) chama a atenção para o fato de não existirem evidências empíricas ou formulações teóricas consistentes que respaldem a hipótese geral que orienta o projeto de reforma do Estado, qual seja, a de que o Estado é sempre menos adequado do que as instituições privadas na alocação e produção de bens públicos. Ela observa ainda que outros autores argumentam que as deficiências apresentadas não decorrem da natureza intrínseca da ação estatal, mas do caráter monopolista de suas atividades e que as mesmas restrições existiriam numa atividade privada monopolista. Nesse sentido eles propõem a introdução de mecanismos típicos de mercado, como a competição entre agências e a relação contratual com

base na produção, por serem adotados no interior do próprio Estado, ou seja, sem que seja necessário alterar as relações de propriedade.

Na verdade tanto as instituições públicas estatais quanto as privadas (com ou sem fins lucrativos) apresentam vantagens e desvantagens. Se as organizações do Estado são pouco flexíveis e insensíveis à diversidade das demandas, as privadas, particularmente, as lucrativas, são pouco transparentes e sem controle social. Ou seja, as organizações privadas, mesmo quando são mais eficientes e sensíveis às demandas, não desenvolvem mecanismos capazes de assegurar o planejamento e a coordenação entre elas e funcionam de uma forma que dificulta a utilização do controle pelos instrumentos democráticos existentes (FLEURY, 1997). De fato, Verhine (1999) demonstra que os donos de escolas privadas utilizam o mecanismo do pró-labore como forma de aumentar seus lucros, além daqueles registrados com um valor equivalente a 10% da receita total.

De que modo uma escola pública com a gestão publicizada pode garantir um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais, próprios da *gestão social* e diferente da *gestão estratégica*, monológica, tecnoburocrática e utilitarista, conforme definição de Tenório (1998) ? A escolha do melhor caminho, certamente, não levará em conta, apenas os critérios técnicos, mas um conjunto de fatores, sobretudo, políticos e culturais. Dois modelos distintos podem produzir resultados similares, no curto prazo, aferidos por indicadores de desempenho escolar, mas podem ser construídos por processos completamente distintos. Como todos os espaços na escola devem ser tomados como educativos, os processos devem ser tão importantes quanto os produtos.

Freitas (1998) põe em questão os resultados de experiências tomadas como “exitosas”, abundantemente discutidos na literatura e na imprensa, obtidos por empresários paranaenses que tomaram para si o dever de administrar escolas públicas. Será este um caminho a ser seguido, indaga a autora. O que é sucesso na escola pública ?

O debate sobre o papel do Estado assume características nitidamente políticas e de motivações ideológicas. Ele opõe, de modo simplista, duas correntes, a dos neoliberais e a dos corporativistas. A primeira, acusada de destruir o estado do bem-estar-social e por, em seu lugar, o estado mínimo; a segunda, é acusada de defender interesses corporativos e privilégios, contra os interesses da maioria da população. As análises e discussões mais

isentas mostram que há fortes evidências de que o modelo de gestão das políticas públicas apresenta deformações que comprometem sua eficácia.

Camargo e Barros (1992) comparam as conseqüências das políticas sociais do Brasil com outros países latino-americanos, cujos investimentos neste setor estão no mesmo patamar do Produto Interno Bruto – PIB. Para eles, a pobreza no Brasil é particularmente preocupante porque a falta de uma infra-estrutura social adequada exacerba suas conseqüências sobre as populações afetadas. E isto não seria por causa da falta de gastos sociais, mas da baixa eficácia desses gastos.



## CAPÍTULO III

### GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA: AS EXPERIÊNCIAS COM A DESCENTRALIZAÇÃO

As características da administração pública burocrática estão presentes no campo da educação. Segundo Mendonça (2001):

o estabelecimento de um funcionalismo moderno, com competências oficiais fixas, ordenadas mediante regras; a fixação de uma hierarquia de cargos, como um sistema regulamentado de mando e subordinação; administração baseada em documentos e em quadros de funcionários, separando o ambiente doméstico do trabalho; a especialização do funcionário na atividade oficial; a administração funcional a partir de ordenamentos fixos e abrangentes que podem ser aprendidos. (MENDONÇA, 2001, p.95)

O autor observa ainda a persistência de traços da administração pública patrimonialista, que se constituem em fontes de resistência à gestão democrática do ensino básico brasileiro. Para ele, se a presença dos valores patrimonialistas na administração pública geral é marcante, no caso específico da educação, essa presença se dá também pela característica acentuadamente doméstica das relações sociais que se travam no ambiente escolar.

Para Pereira (2001), a história só registra, rigorosamente, duas reformas administrativas: a primeira, burocrática, que substitui a administração patrimonialista e, a segunda, gerencial, que substitui a burocrática. Também Osborne e Gaebler (1994) criticam as fórmulas recorrentes do passado que aparecem rotuladas de reformas administrativas. Desse modo, rigorosamente, conceitos que aparecem na literatura de gestão escolar, como gestão democrática e de gestão participativa, estão mais relacionados com princípios de gestão do que com modelos. As experiências recentes de descentralização e outras estratégias de gestão escolar mantêm a mesma essência do modelo de administração pública burocrática. A literatura sobre essas experiências é muito vasta, sobretudo do período pós-redemocratização do país.

#### **3.1 Enfoques sociológicos da gestão escolar**

É possível estabelecer uma relação entre os modelos de gestão escolar e as percepções sobre a função da educação, presentes nos sistemas educacionais? Para Teixeira (1987), sim. A autora afirma que a reflexão sobre as relações entre educação e administração no Brasil

fundamenta-se em dois enfoques sociológicos, aparentemente contrários: a sociologia do consenso, de raízes positivistas e funcionalistas e a sociologia do conflito, de raízes marxistas. O enfoque funcionalista ou do consenso concebe a educação como um meio de socialização e a escola como uma instituição social, que a partir de suas funções básicas – sociocultural (transmissão da cultura e de modelos de comportamento), política (formação da cidadania consciente) e econômica (formação de recursos humanos e criação de tecnologia para o sistema produtivo) garante a manutenção estrutural da sociedade, ou seja, a reprodução da ordem social e a preservação dos interesses das classes dominantes.

Esta função controladora não é explícita. O discurso liberal divulga uma escola equalizadora das questões sociais, formula e divulga teorias educacionais que privilegiam a educação como processo individual, ocultando a educação como fenômeno social. Essa ocultação faz com que as desigualdades sociais sejam vistas como desigualdades individuais decorrentes de diferenças biopsicológicas. Desse modo, os projetos pedagógicos (tradicional, da escola nova ou tecnicista) funcionam como um mecanismo de controle social. Como cada projeto pedagógico corresponde, ou deve corresponder, a uma determinada forma de organização e administração da escola e essas pedagogias adotadas pelo enfoque liberal não apresentam variações substanciais, os modelos de administração propostos se fundamentam na mesma ideologia racionalizadora.

Dessa racionalidade do processo educativo e de sua pedagogia tecnicista derivam os enfoques quantitativos, a mecanização do ensino-aprendizagem e a especialização de funções. Estes são requisitos para a administração científica taylorista, para a segmentação do trabalho em fases de planejamento, organização, direção e controle. Para Teixeira (1987) é essa concepção liberal funcionalista que fundamenta a política educacional brasileira.

O enfoque marxista ou do conflito, segundo Teixeira (1987), sustenta que a ação pedagógica é uma imposição arbitrária da cultura da classe dominante, a escola é um aparelho ideológico do Estado, um instrumento de reprodução da ordem social e legitimadora das desigualdades. A partir dessa crítica, surgiram novas propostas pedagógicas (Freinet e Paulo Freire), definindo outro papel para a escola, mais focado no aspecto político da educação e comprometida com as classes dominadas.

O enfoque do conflito considera o processo social como um jogo de forças antagônicas e a contradição e a luta entre os diferentes grupos sociais como fatores de transformação. Os

partidários do enfoque marxista privilegiam as relações sociais do interior da escola e acreditam que sem mudar tais relações não se mudará significativamente a realidade social.

Os marxistas propõem a gestão participativa, com órgãos colegiados, que permitam a descentralização do poder e, conseqüentemente relações mais democráticas no ambiente escolar. Desse modo, o perfil do diretor é mais político que técnico. Ele é um coordenador, um articulador do processo de transformação da escola. Embora perceba diferenças entre os dois enfoques, Teixeira (1987) observa que os estudos sobre o enfoque marxista da gestão escolar estão limitados a questionar a prática administrativa da escola; eles não apresentam propostas teoricamente consolidadas de novas formas de organização e administração escolar.

Teixeira (1987) aprofunda o tema e aponta invariantes nos dois enfoques. Para a autora, tanto marxistas quanto funcionalistas não questionam as invariantes estruturais do poder. A diferença reside nas bases de justificação do poder, ou seja, em nome de que ideais se busca e se exerce o poder. O enfoque liberal contribui para garantir os interesses das classes dominantes enquanto o enfoque marxista contribui para a dominação de uma nova classe social, porém justificada pela busca de uma sociedade mais igualitária, mais justa e mais feliz. A autora mostra assim que, nas abordagens marxistas e funcionalistas, a educação é instrumento garantidor do monopólio intelectual exercido pelo Estado em nome de uma classe dirigente.

A autora é cética em relação ao alcance das propostas de gestão participativa preferidas pelo enfoque marxista. Para ela, participar não significa assumir um poder, mas participar de um poder, o que exclui qualquer possibilidade de alterar a sua estrutura. Ou seja, o enfoque marxista não estaria questionando a estrutura burocrática da escola, embora gestões participativas possam instituir mecanismos para influenciar o poder e democratizar a escola.

Se os marxistas não conseguiram formular uma proposta teoricamente consolidada de organização e administração escolar, conforme relatou Teixeira (1987), também a autora não propõe um modelo. Crítica do paradigma da simplificação que inspirou os atuais modelos de organização e administração escolar, ela limita-se a indicar algumas pistas que podem derivar modelos assentados na complexidade, na pluralidade e nas diferenças que afloram no cotidiano da escola.

A percepção de Teixeira (1987), de que os marxistas são defensores da descentralização, é particular. Tradicionalmente, os marxistas são defensores do centralismo democrático. Plank (2001) percebe quatro posições sobre o tema, duas de direita (uma autoritária e outra libertária) e duas de esquerda (uma otimista ou utópica e outra progressista ou pragmática).

A posição da direita autoritária é favorável a um governo central forte, dedicado à segurança nacional e ao crescimento do país. É uma posição herdada do Estado Novo e defendida por políticos clientelistas. A direita libertária é favorável à descentralização e a privatização do sistema educacional para a obtenção de eficiência e flexibilidade para adaptação às condições locais. A esquerda otimista desconfia da descentralização porque ela enfraquece o poder central, cujo controle espera assumir um dia. Por último, a esquerda progressista prefere voltar sua atenção na melhoria imediata do ensino do que na conquista do poder. Esta posição seria influenciada pelo movimento da escolanovista de Anísio Teixeira.

Como se vê, as posições da direita libertária e da esquerda progressista possuem pontos em comum. A diferença entre a posição da direita e da esquerda, neste caso, residiria, apenas, na desconfiança em relação à privatização que a esquerda alimenta.

### **3.2 Gestão escolar participativa na administração burocrática**

A escola é uma organização singular, seja ela pública ou particular. O que a torna distinta das demais organizações são: sua finalidade, sua estrutura pedagógica, as relações internas e externas que advêm dessa estrutura e sua produção que se distingue da produção em série, trabalhando as alteridades, tanto da organização educacional quanto dela em relação às demais organizações, na construção da equidade social (BORDIGNON, 2000). A educação escolar realiza sua finalidade tanto na dimensão individual, no espaço das consciências humanas, quanto na dimensão social, pois vive e realiza-se no espaço coletivo, na relação com o outro, em um tempo e espaço determinados. Assim, a escola tem sua finalidade definida na filosofia da educação, que concebe o ser humano em suas dimensões individual e social, e na sociologia, situando-o no tempo e no espaço social. Ainda segundo Bordignon (2000), os fins da educação situam a finalidade da escola no desenvolver o ser, autônomo e livre, mas que se realiza pelo fazer ao relacionar-se com os outros, na construção da sociedade que queremos. Assim, a finalidade da escola, nos regimes democráticos, se fundamenta na

concepção do homem histórico, autônomo e livre, vivendo solidariamente entre iguais num espaço e tempo determinados.

Para atender a essa finalidade, Bordignon (2000) propõe que toda organização educacional tenha uma estrutura pedagógica, determinada pela finalidade, pelos fins da educação, diferentemente da tradicional estrutura burocrática, onde, quase sempre, os meios são mais importantes que os fins.

Esta proposta de Bordignon (2000) tem implicação prática imediata: a desvinculação da organização pública escolar da administração pública geral, uma vez que o serviço público está legalmente organizado seguindo os preceitos da racionalidade weberiana, ou seja, do modelo de administração burocrático. A administração pública é, por origem, refém da burocracia; são reféns da burocracia as organizações educacionais, de serviços de saúde, de cultura, de segurança, de saneamento, agrícola ou outra qualquer vinculada as três esferas do Poder Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

A idéia de mudar a gestão escolar burocrática orientando-a para uma nova cultura gerencial é recebida com críticas de vários autores que percebem nesse movimento uma tentativa de importar valores que são próprios da empresa para a gestão escolar. As diferenças entre os sistemas de ensino e a empresa são ressaltados por Freitas (1998) que recorre a Casassus e Paro. Para a autora, os objetivos dos sistemas de ensino são múltiplos e contraditórios e os alunos são os sujeitos do processo. Os sistemas de ensino e as escolas tratam eficiência e eficácia de maneira distinta da empresa. As empresas têm um dono que impõe sua vontade. No sistema público de ensino os cidadãos têm direito a usufruir e modificar os serviços que lhes são oferecidos. Para Casassus (apud FREITAS, 1998), a prática da gestão privada pode se introduzir no sistema público de ensino, se obtiver uma relação adequada entre a eficácia política – o debate social – e a eficiência especializada. Paro (1993, p. 165), também citado por Freitas (1998), admite que qualquer transformação no tipo de administração da escola deve partir de suas reais condições, mesmo quando a mudança significa introduzir formas democráticas de gestão, de outro modo a possibilidade de mudança efetiva é bastante tênue.

Até a promulgação da nova constituição brasileira a forma predominante de escolha do diretor da escola era a nomeação pelo governo de alguém da confiança política da sua base eleitoral. Muitas vezes era alguém sem o mínimo preparo para o exercício dirigente, um candidato derrotado nas urnas ou um "cabo eleitoral" que ganhava a direção da escola como um

emprego público ou um posto para barganhar votos. Esse critério de escolha ainda prevalece nas redes municipais de ensino do Brasil. Com a promulgação da Constituição de 1988 as escolas, sobretudo dos sistemas estaduais e federal, passaram a ter seus diretores escolhidos diretamente pelo voto da comunidade escola. A eleição de diretores escolares costuma ser tomada como uma conquista da redemocratização da sociedade brasileira. Alguns sistemas educacionais e escolas avançaram até à implementação de projetos de gestão participativa instituindo instrumentos e espaços para a participação colegiada.

### 3.2.1 Gestão educacional descentralizada e participativa: acertos e desacertos

A gestão participativa é definida como uma forma regular e significativa de envolvimento dos funcionários de uma organização no seu processo decisório. No caso específico da organização escolar, isto significa o envolvimento de pais, alunos, professores e funcionários na melhoria do processo pedagógico e no compromisso com os destinos da escola (LUCK et al, 1998). Para esses autores, aos gestores escolares comprometidos com a gestão participativa cabe criar e sustentar as condições para a permanência de um ambiente propício à participação plena da comunidade escolar porque é por essa participação que os mesmos desenvolvem consciência social crítica e sentido de cidadania.

Teixeira (1987) percebe limitações nesse princípio de gestão participativa. Para ela a gestão escolar participativa é limitada, porque não altera as estruturas de poder. Isto pressupõe uma função da gestão escolar no mínimo polêmica e pouco compartilhada na literatura. Se há diferentes percepções com relação à função da gestão escolar, há convergência na sociedade democrática de que é a participação social que faz a diferença. As experiências recentes de gestão de políticas públicas bem-sucedidas têm em comum a participação decisiva da população; é ela que confere uma marca de qualidade à gestão. É o caso, por exemplo, de um projeto da Fundação Getúlio Vargas que premia, desde 1996, as iniciativas inovadoras de gestão pública. Ao analisar os traços metodológicos comuns entre os cem semifinalistas, de um universo de 629 projetos inscritos, Tenório e Rozemberg (1997) constataram que mais de 50% dos projetos foram colocados em prática pela conjunção de esforços oriundos de governos com a sociedade civil.

Para alguns estudiosos a democratização da gestão e a modificação da cultura organizacional instalada podem ocorrer com a gestão participativa. Freitas (1998), propõe a gestão

participativa como uma estratégia para aperfeiçoar a qualidade educacional, mediante liderança compartilhada, delegação de autoridade aos envolvidos com o processo educacional e a construção compartilhada de um clima organizacional motivador, com uma sistemática de comunicação aberta, uma visão do futuro da escola, confiança entre os pares e comprometimento organizacional.

A competência e o comprometimento com novas formas de gestão do sistema de ensino e na escola podem ser desenvolvidos com a capacitação para o exercício da gestão participativa. A escola comprometida com a gestão participativa tem mais autonomia e um clima organizacional onde “todos se realizam com os sucessos obtidos, responsabilizam-se pelos insucessos e se empenham por sua superação”. (MEC/Plano Decenal de Educação para Todos, 1993-2003).

Resultados de diversas avaliações sobre experiências de descentralização da gestão escolar em vários estados brasileiros revelam um alcance aquém do esperado e um sentimento de frustração entre seus propositores.

No Rio Grande do Norte foi implementado um ambicioso plano de descentralização pedagógica, administrativa e financeira da educação básica delegando maior autonomia para as unidades escolares. Com a autonomia pedagógica a escola dispunha de livre poder para escolher as práticas, técnicas e metodologias de ensino mais adequadas a sua realidade. Com a autonomia administrativa a escola podia revisar a legislação referente aos obstáculos institucionais existentes para o alcance da autonomia escolar, em especial, o seu regimento, assim como adaptar as resoluções da Secretaria da Educação. Pela autonomia financeira a escola dispunha dos recursos financeiros para viabilizar o seu projeto pedagógico (CABRAL NETO E ALMEIDA, 2000). Através de decretos foram criados os conselhos diretores das unidades escolares e 60 centros escolares (para atendimento regional), dos quais 49 no interior e 11 na capital. A função dos conselhos diretores é constituir-se no espaço de participação comunitária no processo educacional enquanto os centros escolares funcionam como unidades de apoio regional. Os centros são constituídos pelas unidades escolares de uma base geográfica. A Secretaria da Educação continua com a função de fixar diretrizes, assessorar e fornecer suporte pedagógico e administrativo aos centros e às unidades.

Segundo os autores, dos dois centros escolares regionais visitados na capital, em um deles 35,7% das escolas tinham concluído o projeto pedagógico enquanto no outro esse percentual

era de 26,7%. No interior do Estado, no primeiro centro pesquisado em Mossoró, somente 7,7% das escolas elaboraram o projeto pedagógico, enquanto no segundo centro esse percentual era de 13%. Em outro município pesquisado, Caicó, no único centro existente, todas as escolas tinham elaborado o projeto pedagógico.

A lentidão na elaboração dos projetos pedagógicos foi explicada pela prioridade atribuída pelas escolas à implantação da Caixa Escolar. Além de lenta, a elaboração dos projetos distanciou-se da descentralização proposta. Para os autores, na maioria das escolas o processo não envolveu todos os atores nem foi fruto de decisões dos responsáveis pela sua operacionalização. Ela cumpriu apenas a exigência burocrática da Secretaria da Educação.

Quanto à descentralização administrativa os resultados são mais expressivos. Nos dois centros pesquisados na capital, 50% e 73,4% das escolas tinham implantado os conselhos diretores. Em Mossoró, 69% das escolas vinculadas aos dois centros tinham implantado os conselhos. No município de Caicó, 40% das escolas implantaram os conselhos diretores. Os índices mais elevados de realização dessa dimensão da autonomia não foram acompanhados de maior participação da comunidade escolar. Segundo Cabral Neto e Almeida (2000), há desarticulação entre os membros do conselho e a comunidade, disputa de poder entre os participantes e participação precária de vários segmentos.

Os resultados da descentralização financeira nos estados são mais animadores. No Rio Grande do Norte, no município de Caicó, apenas 2% das escolas não criaram o Caixa Escolar. Os demais "Caixas" já estavam criados e operando. Os problemas detectados estão na falta de preparo do pessoal para administrar os recursos, na centralização de poder na figura do presidente, na insuficiência e irregularidade dos repasses dos recursos e despreparo dos conselheiros fiscais para o exercício pleno de suas funções. Com todas essas dificuldades, ainda assim, a gestão financeira é a dimensão da descentralização mais avançada do projeto do Rio Grande do Norte.

No Estado do Mato Grosso, Torres e Garske (2000) apontam duas fontes de dificuldades para a gestão descentralizada e democrática da escola: a primeira, a cultura autoritária da própria comunidade escolar. Para os pesquisadores, mesmo aqueles que estão convencidos da necessidade de mudanças não se dão conta de que neles próprios está instalada, também, uma certa convicção da necessidade de atitudes autoritárias, como condição para estabelecer a ordem e o respeito no ambiente escolar. A segunda fonte de problemas é a descontinuidade



administrativa e política e suas repercussões no sistema escolar. No Mato Grosso, a eleição de diretores foi considerada ilegal e paralisada pela Justiça. A retomada do processo foi marcada por desconfiança e apatia, causando prejuízos à escola e à comunidade.

A descontinuidade administrativa e a rotatividade de professores também são apontadas por Freitas (2000) como fontes de problemas para a gestão participativa nas escolas.

Outro aspecto destacado pelos autores no Mato Grosso pode ser estendido ao país. Ao reportarem-se a eleição democrática de diretores, Torres e Garske (2000) revelam algo da cultura política brasileira presente no ambiente escolar: o contrato clientelístico com os eleitores. Evidentemente, compromissos e acordos sigilosos pré-eleitorais podem consolidar distorções e privilégios que comprometem a gestão e o futuro da escola. A eleição do diretor, como é concebida em muitos estados e municípios, apenas transferiu a indicação da órbita política-partidária para a esfera da comunidade escolar. Ou seja, o centro de discussão por qualquer uma das vias é a legitimidade do exercício na escola, e não a sua finalidade. Torres e Garske (2000) entendem que eleição de diretor perde o sentido quando é desvinculada do foco central – a escola. Eles defendem um processo eletivo amparado por critérios que permitam verificar a competência nas dimensões técnica e política.

Embora considere insuficientes os incentivos concretos ao exercício da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, e à gestão democrático-participativa, Freitas (2000) reconhece que a descentralização e a democratização da administração de escolas públicas produziram pouco resultados significativos e permanentes.

Outro aspecto pouco abordado na literatura é o “fardo da participação”. Torres e Garske (2000) comentam as manifestações freqüentes de diretores escolares do estado do Mato Grosso que, desanimados com a apatia da comunidade, explicam o fenômeno da desmobilização por causa da gratuidade do processo. Para os autores há um entendimento de que a via democrática parece mais trazer problemas que soluções. Por isso, os diretores preferem recorrer às práticas que lhes são familiares.

Quando se responsabiliza o poder central pelo fracasso das políticas de descentralização e democratização da educação, sobretudo pela forma autoritária como essas políticas são implementadas, pressupõe-se uma comunidade escolar desejosa, mas impedida de participar. É uma percepção maniqueísta. Muitos que fazem esse discurso ingênuo da participação como

fonte de prazer e realização humana, pouco freqüentam o sindicato da sua categoria, não sabem onde fica a associação do seu bairro, não têm nenhum engajamento cívico ou qualquer outro compromisso com a comunidade. Silva e Rodriguez (1994), por exemplo, relatam a reação dos professores do município de Colombo, Paraná, à proposta de constituição de uma entidade municipal para apoiar a gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas públicas estaduais. Ao rejeitarem a proposta, os professores argumentaram que eles teriam mais trabalho e isso comprometeria o ensino em suas escolas.

Com toda centralização e autoritarismo, as escolas tiveram espaços para a construção social de vários projetos. A literatura e a grande imprensa registram várias iniciativas inovadoras de escolas estatais. Algumas delas ficam a poucos metros de outras. Por que algumas escolas fazem a diferença ?

É curioso também que nas análises das diversas experiências de descentralização não haja críticas a timidez da autonomia administrativa. Estas experiências recentes não conferem autonomia para a escola elaborar seu plano de carreira e vencimentos, sua política de recrutamento, de contratar e demitir professores e funcionários. Sem essas prerrogativas, a escola só exerce autonomia periférica.

Para Gomes (1994), o processo de eleição direta de diretores de escolas, uma das dimensões da gestão participativa, promoveu um crescimento desigual da participação dos grupos sociais - professores, pais e alunos na escola. Os professores foram os maiores beneficiados e expandiram sua influência na escola, enquanto pais e alunos tiveram uma participação muito modesta. A simples eleição de diretor sem a correspondente descentralização pedagógica, administrativa e financeira, criou problemas para o diretor, que ficava pressionado, por um lado, pela comunidade e, por outro, pelo sistema. Ou seja, muitos diretores foram eleitos e abandonados pelo sistema. O autor critica também a ausência de sistemas de avaliação permanentes para identificar problemas e melhorar a qualidade da gestão. Finalizando, Gomes (1994) observa que, se a eleição de diretores e os colegiados não são suficientes por si sós para democratizar a gestão, representa um passo em direção à democratização.

Médici (1994) observa um crescimento do corporativismo nas escolas causado pela forma como são organizadas as eleições de diretores. Os professores se constituem em um grupo social mais organizado e com maior poder de pressão. Nas periferias urbanas, sobretudo, onde

a participação comunitária é pequena, a eleição de diretores tende a reproduzir os interesses da corporação. Nestes contextos, as lideranças sindicais substituem a liderança técnica e administrativa causando prejuízos à escola.

Outras distorções foram apontadas pelo autor, tais como: a interferência de política partidária que se constituía em fator de perturbação; a oposição dos professores aos diretores eleitos quando questões corporativas eram atingidas; impasses criados com a eleição de diretores de oposição ao governo. Discutindo os limites e restrições à autonomia política local, Souza e Blumm (1999) citam a influência que interesses organizados profissionalmente exercem sobre a burocracia local, pressionando-a com demandas corporativas, em detrimento de demandas universalistas.

Para Amaral Sobrinho, Xavier e Marra (1994) não faz diferença se a escolha do diretor é feita pelo secretário ou pela comunidade escolar. Para eles, não há conflito sobre o perfil do candidato a diretor de escola, mas sim sobre quem escolhe e quem controla o cargo. Os autores depositam maior importância na implantação e no funcionamento dos Colegiados/Conselhos porque a experiência internacional aponta que é esse o caminho para promover mudanças na escola, sobretudo com maior comprometimento de todos os segmentos da comunidade escolar.

Um fato curioso ocorreu no município de São Paulo, no período 1989-1992. No bojo de um amplo projeto de democratização e descentralização da gestão escolar, o governo foi derrotado ao tentar substituir o concurso pela eleição de diretores e especialistas de escolas municipais. O provimento por concurso é visto na rede municipal de S. Paulo como uma conquista, depois de muitas lutas, que acabou com a interferência política no processo. Cedendo as pressões do pessoal docente, o governo manteve o instituto do concurso (MAIA, CRUZ E RAMOS, 1994).

Uma das experiências recentes de descentralização da gestão escolar é a do estado de Minas Gerais. O projeto de Minas teve início com a descentralização financeira, em 1991, e, posteriormente, com a descentralização pedagógica. O governo ampliou a descentralização também para o campo pedagógico, delegando autonomia às escolas para a elaboração do

Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE (GUIA NETO,1994). Este modelo de descentralização concebido e implementado em Minas Gerais foi um dos mais completos. Além de delegar autonomia para a comunidade eleger seu diretor, ele descentralizava recursos, delegava poder para a comunidade elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e incorporava a avaliação educacional como instrumento da gestão.

A necessidade da utilização de um sistema de avaliação educacional nos modelos descentralizados de gestão fora apontada por Gomes (1994). Veiga e Barbosa (1998) destacam esse aspecto inovador e fundamental para a gestão escolar - a implantação de um sistema de avaliação permanente, interna e externa. Por esse sistema, os estudantes são periodicamente avaliados e os relatórios das avaliações são instrumentos para o gestor da escola aprimorar os processos e melhorar o desempenho da unidade. É uma inovação da maior importância introduzida pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais.

A avaliação da experiência descentralizadora do Governo de Minas Gerais mostra pouca participação dos pais na gestão escolar, sobretudo, nas questões pedagógicas. Quanto aos indicadores de desempenho, a comparação entre as taxas de evasão e repetência antes e depois de implantado o projeto ficou comprometida porque houve uma reorganização do sistema. Ainda assim foi possível observar avanços importantes na queda das taxas de evasão e repetência.

O projeto de descentralização da gestão educacional do estado do Paraná, iniciado em 1993, foi avaliado por Silva e Rodriguez (1994). Este projeto municipalizava o ensino fundamental – da primeira à quarta série e compartilhava (Estado e município) a gestão das escolas da quinta à oitava série. Além de municipalizar o ensino fundamental, o governo paranaense implantou um segundo projeto – Escola Cidadã, cuja diretriz era aumentar o grau de autonomia das escolas. As escolas deveriam elaborar seus planos diretores e criar os conselhos escolares.

Essencialmente, a fórmula paranaense muito se assemelha ao projeto de Minas Gerais: implantação do ciclo básico de alfabetização, eleição direta de diretores, repasse direto de recursos financeiros para a escola, criação de conselhos e descentralização dos núcleos regionais da capital para as microrregiões. Os repasses financeiros eram realizados para uma

entidade municipal de dirigentes de escolas públicas estaduais devido ao veto do Tribunal de Contas às transferências diretas para as escolas, que não eram unidades orçamentárias. Este foi, portanto, o caminho encontrado pelos paranaenses para promover maior autonomia à escola pública do Estado. A avaliação realizada ao final do primeiro ano de implementação dessa proposta, também mostra uma entidade gestora municipal eficaz e eficiente na gestão administrativa e financeira e pouco preocupada com o projeto pedagógico da escola.

Outras experiências com a descentralização e a gestão participativa no âmbito dos municípios são referidas na literatura. As gestões municipais compreendidas entre 1989 e 1992 resultaram em algumas experiências inovadoras no campo educacional. Em Contagem, Minas Gerais (MARRA, 1995); Panambi, no Rio Grande do Sul, (LUCÉ, 1994)); Croatá, no Ceará, (HAGUETTE, OLINDA E LOIOLA, 1994); Jardim do Seridó, no Rio Grande do Norte, (XAVIER E MARRA, 1994); Santana do Acaraú, Ceará, (HAGUETTE, OLINDA E LOIOLA, 1994); Icapuí, Ceará, (HAGUETTE, OLINDA E LOIOLA, 1994); Horizonte, Ceará, (HAGUETTE, OLINDA E LOIOLA, 1994). As avaliações resultam de períodos muito curtos, correspondentes a uma gestão municipal trienal. Alguns desses municípios são muito pequenos e com predomínio de escolas rurais e multisseriadas. Os pesquisadores relatam progressos nas relações no ambiente escolar, melhoria da escolaridade e da qualificação do corpo docente, aumento no número de matrículas, criação de conselhos, planos de cargos e salários, eleição de diretores e várias iniciativas para dotar as escolas de maior autonomia. Em vários desses casos, os pesquisadores revelam receio de que todo esse progresso seja descontinuado nas futuras administrações.

Para finalizar esta revisão sobre as experiências pós-constituente de descentralização, um estudo recente de Mendonça (2001) analisou a produção bibliográfica e coletou dados diretamente através de consultas às instâncias executiva, legislativa e normativa das 27 unidades da Federação e das 26 capitais sobre a temática da gestão democrática no ensino público. Ele conclui que apesar dos avanços na modernização do Estado subsiste no campo da educação um modelo de gestão com traços, atitudes e valores próprios de um híbrido de burocracia patrimonialista. O autor identifica fontes de resistências, dificuldades e movimentos em sentido contrário à democratização da gestão escolar. Entre as dificuldades ele registra os obstáculos que se relacionam aos complicados processos administrativos, a inflexibilidade da rotina administrativa, o autoritarismo e o concentracionismo nas relações do sistema com a escola. Esses aspectos apontados pelo autor são inerentes ao modelo

burocrático. Além desse entrave, Mendonça (2001) aponta ainda a prevalência de interesses corporativistas e a centralização de informações pelo diretor da escola. Essa conclusão do autor converge com vários outros achados relatados nesse capítulo.

As experiências recentes de descentralização e gestão escolar participativa, iniciadas ou revigoradas com a redemocratização do Brasil produziram resultados modestos. É claro que esse é um processo lento, de aprendizagem para todos, uma construção social e política. A construção, a criação dos espaços de troca e a vivência concreta das experiências é que podem apontar caminhos e atalhos para aperfeiçoar os modelos. Se hoje a sociedade conhece os limites e as possibilidades de cada caminho, é porque experimentou, dispôs-se a acertar e a errar. Na raiz dos obstáculos apontados para a obtenção de melhores resultados com a descentralização está o modelo burocrático de gestão escolar. Para superá-los será preciso uma descentralização mais radical que desloque a gestão da esfera estatal para a esfera pública não-estatal. É isto que propõe a publicização.

A justificativa de que esse é "um processo lento" pode servir para dar significado a outros interesses, para justificar a resistência às mudanças, o corporativismo e a cultura da inércia burocrática.

### 3.2.2 Descentralização radical: a experiência de dois municípios com a publicização da gestão escolar

O percurso da educação em direção a esfera estatal foi norteado, principalmente, por princípios de equidade e laicidade. Mas, ao tornar-se uma função estatal, a educação passou a ser administrada sob os mesmos princípios e normas gerais burocráticas do serviço público. Ao tempo que o estado (primeiro setor) entra em crise e o mercado (segundo setor) demonstra pouca competência para a gestão social, surgem novos atores como gestores de políticas públicas: são as organizações sociais. Esta, sim, é uma forma de descentralização radical.

Duas experiências pioneiras de publicização da gestão da educação foram implementadas, antes do projeto de reforma do Estado, pelos municípios de Maringá (Paraná) e de Campina do Monte Alegre (São Paulo). O caso de Campina do Monte Alegre é ainda mais radical, porque todos os serviços públicos foram publicizados e os recursos passaram a ser geridos com a participação de conselhos populares.

Talvez a mais ousada reforma administrativa já empreendida no Brasil tenha sido a deste município paulista - Campina do Monte Alegre, de sete mil habitantes. Recém desmembrado e emancipado do município de Angatuba, o governo municipal optou pela não contratação de servidores e passou a contratar todos os serviços, incluindo, naturalmente, o serviço de educação, de uma cooperativa. Não há estudos sobre os resultados dessa iniciativa no campo particular da educação, como no caso de Maringá, no Paraná. Segundo o prefeito, a reforma teria reduzido as despesas com salários de 96% para 28% do orçamento. Como resultados da reforma, a cidade conta com uma cobertura de 100% de saneamento básico, desenvolve programas especiais de atendimento à saúde e orgulha-se de índice zero de analfabetismo. A prefeitura chegou a manter um serviço denominado Comando de Caça ao Analfabeto.

O caso do município paranaense de Maringá ocorreu na gestão 1989-1992 e foi estudado pelo Cenpec (Centro de Pesquisas para a Educação e Cultura), em 1993. A publicização era parte de uma política municipal mais ampla de melhoria dos serviços públicos e envolvia, além da educação, a saúde e a coleta de lixo. A prefeitura adotou um modelo em que transferia as responsabilidades de gestão dos serviços públicos para cooperativas constituídas pelos próprios funcionários municipais. Com isso, a prefeitura esperava reduzir custos, diminuir a máquina administrativa e burocrática, considerada inchada, ineficaz e perdulária.

Cooperativas de trabalho são organizações de pessoas físicas, reunidas para o exercício profissional comum, em regime de autogestão democrática e de livre adesão, tendo como base primordial o retorno ao cooperado do resultado de sua atividade laborativa, deduzidos exclusivamente os custos administrativos, a reserva técnica e os fundos sociais.

No início da implantação da reforma da gestão, o sistema educacional de Maringá apresentava várias distorções, entre elas, um quadro de servidores duplicado, em 1990, e uma elevação da taxa de evasão escolar de históricos 2% para 7,5%. Para vencer a síndrome do fracasso da escola pública e evitar a efetivação de servidores públicos, tradicionalmente resistentes aos critérios de produtividade do trabalho, o governo municipal propôs a *Escola Cooperativa*, um instrumento de “microgestão privada” da escola pública. Assim, a administração de cada unidade de prestação de serviço foi passada para as cooperativas de trabalhadores, desvinculados funcionalmente do poder público, mas a ele prestando serviços e recebendo por produtividade. Segundo o Cenpec (1993), a proposta se insere num projeto político de cunho liberal, que pretende acabar com a burocracia, substituí-la por técnicas administrativas modernas, assegurando a eficiência, a justiça social e a ampla participação da sociedade nas

decisões governamentais. Em resumo, levar ao serviço público a agilidade e a eficiência da iniciativa privada, tornar os serviços menos perdulários, maximizar a produtividade dos recursos disponíveis, sem ferir preceitos constitucionais que garantem a educação pública e universal. Em última instância, uma gestão privatizada sem que se privatizasse o próprio serviço. Para a população, a escola continuava pública e gratuita. As cooperativas deveriam se empenhar em racionalizar custos, manter um bom nível de ensino, avaliar constantemente as suas condições e motivar a permanência dos alunos na escola, já que o pagamento deveria se fazer com base no número de alunos matriculados, com frequência regular.

De acordo com o Cenpec (1993), não houve alteração substantiva na orientação pedagógica que permaneceu sob a responsabilidade do Departamento de Educação do município. Através de variadas estratégias, a diretoria procurou diminuir o número de alunos por sala, qualificar melhor os professores e conseguir recursos materiais para o melhor desenvolvimento das atividades pedagógicas. A proposta destaca o papel do professor que não é de dar lições de comportamento, mas ajudar o aluno a explorar e analisar o mundo social adulto, e de responder as necessidades dos alunos, não só de aprendizagem, mas também de participação, compromisso social, brincadeira, alegria, etc. Propõe ainda para a escola cooperativa:

- Transmitir a todos os alunos os saberes que fazem parte da vida cotidiana;
- Criar condições de entendimento dos saberes fundamentais (leitura e escrita, base matemática, forma de expressão);
- Criar condições de entendimento dos saberes tecnológicos, econômicos e jurídicos (problemas de produção, de troca e de consumo, direitos do indivíduo em diversos domínios, conhecimentos de objetos da vida diária, etc);
- Conscientizar os alunos das possibilidades humanas que se referem à atividade corporal, à criação estética e ao trabalho manual.

A proposta pedagógica aborda a questão da avaliação, estabelecendo que ela tenha como ponto de partida e ponto de chegada o processo pedagógico. Identificadas as causas do sucesso ou do fracasso, que sejam estabelecidas estratégias de enfrentamento da situação. Afirma ainda que ela não deve servir, como em geral se faz, para penalizar a vítima, deve ser colocada a favor da aprendizagem do aluno.

Nas licitações realizadas pela prefeitura para a contratação do serviço educacional das cooperativas, pesam critérios técnicos como o nível de habilitação da equipe técnica, a



qualidade da proposta pedagógica e a proporção de sócios da empresa que demonstrem “afinidade” com a orientação pedagógica adotada pela prefeitura, além de preço que resulte em vantagens para a prefeitura. A Prefeitura fixou o valor médio por aluno na rede em U\$17,32 por mês.

Os resultados dessa experiência de Maringá foram muito significativos, segundo o Cenpec (1993). Uma pesquisa realizada com os pais e alunos revelou uma maior disposição dos estudantes em frequentar a escola e mais abertura aos processos de aprendizagem, professores mais assíduos e mais disponíveis para atender aos alunos, além de mais interessados pelo rendimento de cada estudante. O percentual de aprovação dos pais ao atendimento pedagógico e administrativo nos dois primeiros bimestres de 1991 superava 93%. Outro indicador importante de produtividade foi a queda de 7 mil dias de licença-saúde, em 1991, para apenas 1 dia, no primeiro quadrimestre de 1992. O estado de conservação dos prédios melhorou, diminuindo as despesas com a manutenção. Houve também uma maior racionalização dos gastos com energia elétrica, água e telefone.

O número de matrículas cresceu 24% em 1992, com a mesma estrutura física do ano anterior. Para os avaliadores, as atitudes dos professores, orientadores, supervisores e diretores estão intimamente ligadas à melhoria dos níveis de remuneração e ao fato de haver maior autonomia destes profissionais no trato das questões educacionais e na relação com a própria comunidade. A escola passou a constituir-se em um espaço de todos, para todas as atividades que desejassem.

Os problemas mais graves desse modelo de gestão foram o descumprimento de cláusulas contratuais por parte da prefeitura, mudanças de cláusulas e de critérios de remuneração do serviço, acarretando atrasos e prejuízos para os cooperados e perdas de salários ao longo do contrato. Isto é, a relação contratual se mostrou desigual, penalizando a organização gestora e comprometendo os propósitos da reforma.

Apesar de bem sucedidas, as experiências de Maringá e de Campina do Monte Alegre foram consideradas ilegais pelos tribunais, devido à inexistência de uma legislação específica, como atualmente ocorre. No caso de Campina do Monte Alegre, o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS – considerou que o município cometeu irregularidade ao constituir uma única cooperativa de trabalho, quando deveria criar várias por setores específicos. Como o município não empregava diretamente empregados, a previdência social não recolhia

encargos em Campina. O Governo Federal então, em represália, bloqueou a principal fonte de receita do município, a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Os dois municípios tiveram que desmontar seus sistemas de gestão e voltar para a administração direta.

## **CAPÍTULO IV**

### **A PESQUISA E SUA METODOLOGIA**

#### **4.1 Definindo o campo de investigação**

De acordo com a Secretaria de Educação e Cultura da Bahia, a educação profissional do estado será oferecida prioritariamente em Centros de Educação Tecnológica –CETEB, administrados por Organizações Sociais, a fim de implementar a política educacional profissionalizante preconizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB 9394/96 e pelo Decreto 2208/97, ambos federais.

Além das escolas voltadas para os setores secundários e terciários da economia, três, das nove escolas agrotécnicas existentes na Bahia, serão transformadas em Centros de Educação Tecnológica: Vitória da Conquista, Juazeiro e Barreiras. As demais (Irecê, Ipiauí, Wagner, Ribeira do Pombal, Amargosa e Feira de Santana) serão agregadas a esses centros.

Para financiar a reforma do ensino profissionalizante, o Governo Brasileiro assinou, em 24 de dezembro de 1997, um contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no valor de US\$ 250 milhões, aos quais se soma uma contrapartida nacional de mais US\$ 250 milhões, perfazendo um total de US\$ 500 milhões.

Através do financiamento, o governo busca desenvolver ações integradas da educação com o trabalho, a ciência e a tecnologia, objetivando a implantação de um novo modelo de Educação Profissional, que propicie a ampliação de vagas, a diversificação de oferta e a definição de cursos de forma adequada às demandas do mundo do trabalho e às exigências da moderna tecnologia. O Projeto de Reforma do Ensino Profissionalizante abrange as inovações introduzidas pela LDB, Decreto 2.208 e Portaria 646, tais como a melhoria de aspectos técnico-pedagógicos e a expansão da rede de Educação Profissional mediante parcerias com os Estados e com instituições do Segmento Comunitário.

Dentre os níveis de atuação do Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep situa-se o redimensionamento da Educação Profissional, envolvendo aspectos de adequação e atualização de currículos, oferta de cursos baseada em estudos de mercado e contemplando como itens financiáveis nos projetos escolares, a construção, a ampliação ou reforma de infraestrutura, a aquisição de equipamentos e materiais de aprendizagem e a capacitação de recursos humanos.

Foram aprovados, até 2001, 117 projetos, assim distribuídos: 42 convênios com instituições federais, 48 convênios com instituições do Segmento Comunitário, e 27 com instituições estaduais. O segmento comunitário (das Organizações Sociais) também foi responsável pela maior captação de recursos do Proep.

A primeira escola profissionalizante da Bahia que teve sua gestão publicizada foi a *Áureo Filho*, de Feira de Santana. Esta escola passou por um longo processo de reforma pedagógica, teve suas instalações reformadas e foi reequipada com recursos do Proep.

Com a reforma da educação profissional, a escola foi transformada em Centro de Educação Tecnológica da Bahia - Ceteb, ofertando cursos orientados para atender ao segmento industrial. O novo Centro passou a ser gerido por uma Organização Social (OS), nos termos da Lei Estadual 7.027, de 29 de janeiro de 1997. A OS gestora do Ceteb foi criada em 29 de julho de 1998, como pessoa jurídica de direito privado, constituída com o nome de Associação Centro de Educação Tecnológica da Bahia – Asceteb, formada, inicialmente, por 23 empresas. O quadro social da Asceteb é, portanto, constituído de pessoas jurídicas, fundamentalmente, de empresários da cidade de Feira de Santana. No lugar de uma organização social isonômica constituída pelos professores e funcionários da antiga escola, surge uma organização controlada pelos empresários da indústria, do comércio e dos serviços da cidade de Feira de Santana. O contrato de gestão entre o Governo da Bahia e a Asceteb foi assinado em maio de 2001.

A emergência da gestão escolar pública não-estatal descortina um novo e promissor campo de investigação científica para os pesquisadores e educadores brasileiros. De acordo com as políticas do Estado, as organizações sociais terão uma presença crescente como gestoras das escolas profissionalizantes do Estado. É uma iniciativa completamente nova do governo, assentada sobre pressupostos econômicos e políticos que carecem de confirmação científica. Estudar esse fenômeno da publicização, a partir dos casos concretos, é fundamental para compreendê-lo sob outra perspectiva, a científica pois. a pesquisa empírica do caso concreto de uma escola com a gestão publicizada confirmará ou não os pressupostos do Estado, além de contribuir com novos conhecimentos para aprimorar o modelo e os contratos futuros de gestão.

Assim, tomando o caso da Escola *Áureo Filho*, hoje Centro de Educação Tecnológica da Bahia, desenvolveu-se a investigação conduzindo-a em dois campos. O primeiro, de caráter

teórico, apoiado na literatura, teve uma perspectiva mais reflexiva, de concepção política mais geral de gestão pública no qual procurou-se articular as dimensões técnica e política da gestão pública. O segundo, de caráter empírico, buscou levantar dados que permitissem mensurar e avaliar indicadores de modo a aceitar ou rejeitar os pressupostos econômicos político-institucionais do Estado que fundamentaram sua decisão de implementar a publicização da gestão escolar.

Como mencionado anteriormente, o fenômeno da publicização da gestão escolar na Bahia é muito recente, de maio de 2001, quando teve início a experiência objeto dessa investigação. Assim, as avaliações de projetos em fase inicial de execução, ainda não consolidados, requerem cuidados nas inferências, nas conclusões que podem ser precipitadas e nas generalizações. Afirma-se desse modo, que algumas expressões dessa publicização só serão passíveis de serem avaliadas, com maior segurança, com um tempo maior de execução. No entanto, o fenômeno pode e deve ser estudado sob variadas dimensões, representando um campo novo, rico e desafiador para a investigação sobre a gestão escolar. Ressalta-se então que este estudo focaliza apenas algumas das dimensões que as circunstâncias objetivas permitem investigar.

Com base no quadro referencial teórico que fundamenta a investigação foram formuladas as seguintes hipóteses orientadoras da pesquisa:

- a autonomia da organização social gestora para captar recursos de outros órgãos públicos das esferas federal e municipal, de entidades privadas, de associações empresariais e de fundações possibilitará à OS diversificar suas receitas de modo que as receitas captadas através do contrato de gestão com o Governo do Estado representará, apenas, uma das fontes de receitas da gestora;
- a autonomia da OS para negociar e estabelecer internamente formas de estímulo à dedicação, à qualificação e à produtividade dos seus servidores possibilitará a essa organização obter padrão de qualidade superior no desempenho de suas atividades (maiores eficácia e eficiência) se comparada à atuação de escolas geridas segundo o modelo tradicional;
- no processo de publicização, os servidores mais vinculados ao sindicato da categoria tenderão a permanecer no quadro de funcionários do Estado, enquanto os de menor vínculo tenderão a optar pela sua transferência para a ASCETEB/Associação Centro de Educação Tecnológica da Bahia

Considerando-se então as questões propostas para este estudo e os limites já anunciados em função do tempo ainda curto dessa experiência foram formulados os objetivos do trabalho explicitados no item a seguir.

## **4.2 Objetivos**

### 4.2.1 Geral

Caracterizar o fenômeno da publicização escolar e avaliar o desempenho do modelo de gestão.

### 4.2.2 Específicos

- Aferir o grau de eficácia e de eficiência do modelo de gestão escolar publicizado com organizações sociais em uma escola pública da Bahia
- Identificar vantagens e desvantagens do modelo de gestão escolar publicizado e propor medidas para aperfeiçoá-lo.
- Produzir conhecimento teórico-prático sobre gestão publicizada para apoiar as ações de gestão escolar.
- Investigar as motivações e traçar o perfil dos docentes e funcionários que optaram pela nova organização social e os que preferiram permanecer na administração estatal.

## **4.3 A abordagem metodológica**

Este é um estudo de caso. O fenômeno estudado é a publicização da gestão da educação profissional na Bahia, ou seja, a descentralização da gestão da esfera pública estatal para a esfera pública não-estatal. A esfera pública não-estatal é uma organização social, a Asceteb, sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse público. Ela foi qualificada como Organização Social, através do decreto s/n publicado no Diário Oficial do Governo da Bahia, em 24 de janeiro de 2001. A Asceteb fica localizada à Rua Bruxelas, s/n, bairro de Santa Mônica, na segunda maior cidade da Bahia, Feira de Santana, distando, aproximadamente, 106 km de Salvador. A escola gerida pela Asceteb oferece cursos de nível técnico de Eletromecânica, Automação Industrial, Edificações e Segurança no Trabalho. Os cursos têm duração máxima de quatro semestres,

incluindo o estágio curricular e carga horária mínima de 1.200 horas. Além da formação profissional, a Asceteb oferece cursos básicos (treinamentos de curta duração) destinados à comunidade.

O caso Asceteb não resulta de uma escolha ou preferência do pesquisador. Dos projetos de publicização da gestão da educação profissional na Bahia, é o caso mais adiantado. As técnicas e os instrumentos de coleta de informações foram escolhidos em função da natureza exploratória e da estratégia da pesquisa (estudo de caso). Esta definição também tem a ver com as dimensões analisadas: o modelo de organização social e suas implicações políticas e pedagógicas; as motivações e expectativas dos professores e funcionários e; os indicadores de eficiência e eficácia do projeto.

#### 4.3.1 Técnicas e instrumentos de coleta de dados

As informações e dados sobre o modelo de gestão da educação profissional, de Feira de Santana, na Bahia, foram obtidos com a utilização combinada de técnicas de consulta de documentos, observação e testemunho dos atores envolvidos diretamente com a publicização. A base documental da pesquisa foi constituída pelas legislações federal e estadual sobre a publicização da gestão, o Programa de Expansão de Educação Profissional – o Proep, do governo federal, por artigos de jornais, periódicos e matérias publicadas no Diário Oficial do Estado da Bahia, pelo projeto técnico executivo da Asceteb e atas de assembléias da entidade gestora. Consultas eventuais foram realizadas aos sites do Ministério da Educação e Cultura – MEC e da Secretaria de Educação e Cultura – SEC.

A segunda técnica utilizada para a obtenção da informação foi a observação. Na sua forma clássica, a observação participante, o autor integrou-se aos eventos criados e interveio direta e indiretamente em exposições, discussões e julgamentos. A observação foi realizada com registros imediatos e mediatos dos acontecimentos, nos anos de 2001 e 2002, período durante o qual o pesquisador participou de encontros da comunidade escolar da Asceteb para discussão de questões pedagógicas, assembléia dos sócios, cerimônias de premiação, seminários locais, exposição e debate público envolvendo o gestor da Asceteb, reuniões de trabalho coordenadas pelas secretarias estaduais de Administração e de Educação e Cultura do Governo da Bahia e encontros técnicos sobre o acompanhamento e a avaliação do projeto, promovidos pelo governo estadual.

Além desses momentos planejados, os encontros, as conversas, o convívio, ainda que limitado, com os gestores, coordenadores pedagógicos e professores serviram como oportunidades de observação do cotidiano da escola.

Dos testemunhos foram recolhidas informações a partir da utilização de dois instrumentos: questionário e entrevista semi-estruturada. Os questionários auto-respondentes, com questões fechadas, uso de escalas Likert e normatizados, foram aplicados ao universo de 18 professores e 12 funcionários da antiga Escola Áureo de Oliveira Filho que tiveram a oportunidade de escolher entre permanecer na rede escolar pública estatal ou transferir-se para a Asceteb. O instrumento não solicitava a identificação do respondente e foram recolhidos por um estagiário. As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com os dois principais gestores da Asceteb: o superintendente e a coordenadora pedagógica. O entrevistador foi o próprio pesquisador. Os instrumentos do testemunho encontram-se anexos.

A análise do modelo de organização social adotado na Bahia foi feita com base documental e nos depoimentos colhidos na entrevista semi-estruturada realizada com o superintendente da Asceteb. A fala do superintendente serviu para captar suas percepções acerca de questões relevantes e desafios que deverão ser enfrentados pela gestão, como a relação com o Estado, o financiamento e a regularidade nos repasses, a relação com os empresários e a autonomia pedagógica da escola, além do vínculo entre os professores e a organização. De igual modo, foi entrevistada a coordenadora pedagógica com o objetivo de levantar informações sobre a gestão pedagógica e a participação dos professores, demais servidores e pais de alunos no novo modelo de gestão.

As motivações e expectativas dos docentes e funcionários foram coletadas através de questionários normatizados. Os dados foram codificados e processados pelo programa de análises estatísticas, SPSS.

As análises referentes aos critérios de eficiência do projeto foram realizadas a partir do tratamento da educação profissional como investimento, inspiradas na teoria do capital humano.



#### 4.4 Análise da eficiência

A teoria do capital humano é um desdobramento dos postulados da teoria econômica clássica aplicado à educação; ela vincula educação ao desenvolvimento. O processo educativo, escolar ou não-escolar, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. De acordo com a teoria, a educação constitui em um dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de produtividade e renda. O indivíduo então é uma combinação de trabalho físico com educação e treinamento. Supõe ainda que o indivíduo é produtor de suas próprias capacidades de produção, denominando-se de investimento humano o fluxo de despesas dele e do Estado para aumentar a sua produtividade. A renda é tida como função da produtividade. A um acréscimo marginal de escolaridade corresponderia um acréscimo marginal de produtividade (SHULTZ, 1969).

A definição do melhor modelo de gestão para as políticas sociais remete, freqüentemente, à discussão sobre critérios de eficiência.. Políticas educacionais, contudo, têm objetivos mais complexos e abrangentes, como a formação de valores. Muitas vezes, esta formação de valores e a obtenção de eficiência revelam-se incongruentes.

Para se falar em eficiência da educação será preciso identificar custos e benefícios. Enquanto a identificação dos custos se mostra uma tarefa fácil, alguns benefícios são menos tangíveis. A escola tem a função de transmitir valores e normas, portanto, uma função socializadora, além de produzir cidadania. São dimensões subjetivas e difíceis de serem mensuradas. Mas a escola também produz benefícios de natureza econômica: treinar a força de trabalho futura de uma sociedade.

As análises da educação enquanto investimento compõem um vasto campo de conhecimento da economia da educação, apesar das resistências de algumas correntes de educadores, sobretudo as de orientação marxista.

A relação entre educação e desenvolvimento é mais óbvia nas áreas técnicas como engenharia e medicina. A educação mais genérica sugere, também, ganhos derivados de programas que ensinam literatura e matemática, porque a leitura e a escrita promovem um melhoramento geral no modo como a força de trabalho desempenha uma variada gama de

tarefas básicas. Este reconhecimento de que os investimentos em educação melhoram a qualidade da força de trabalho e, conseqüentemente, aumentam a produção tal como ocorrem com os investimentos em máquinas modernas, tem atraído a atenção dos economistas, administradores e governantes sobre a distribuição de recursos escassos.

Os estudos sobre a economia da educação possibilitam a comparação da sua rentabilidade com outros tipos de investimentos, como também permite comparar a rentabilidade dos diferentes níveis de educação para a produção. A rentabilidade é aferida pela taxa interna de retorno – TIR, uma medida da velocidade de recuperação dos custos. A TIR é a taxa de desconto que torna o valor presente dos benefícios exatamente igual ao valor presente dos custos. Ou seja, a taxa de desconto que torna o valor presente de todo o fluxo – benefícios e custos – exatamente igual a zero (MISHAN, 1975).

O investimento educacional – projeto Asceteb foi analisado, tomando-se como base o projeto executivo encaminhado pela Secretaria de Educação e Cultura – SEC para a obtenção do financiamento do Programa de Expansão de Educação Profissional – Proep, do Ministério da Educação e Cultura – MEC. A medida da rentabilidade do projeto foi a Taxa Interna de Retorno – TIR. A referida taxa é uma medida da relação entre custos e benefícios e indica a velocidade da recuperação do investimento. Foram considerados os seguintes elementos de custos, constantes do projeto:

- Construção do prédio.
- Aquisição de equipamentos
- Manutenção de laboratórios e edificações
- Materiais de ensino e aprendizagem
- Capacitação docente
- Serviços de consultoria
- Outros serviços
- Despesas de pessoal
- Renda sacrificada no mercado de trabalho local pelos alunos
- Depreciação

Nas receitas estimadas foram consideradas as taxas cobradas, os serviços prestados pela escola e a renda futura esperada pelos alunos.

No presente estudo foram estimados quatro valores de TIR, com base em duas alternativas de

inserção dos jovens concluintes dos cursos da escola, no mercado de trabalho de Feira de Santana. A primeira estimativa considera o salário ofertado pelas pequenas e médias empresas de R\$400,00 (quatrocentos reais) e a segunda considera o salário ofertado pelas grandes empresas, em torno de R\$600,00 (seiscentos reais). As estimativas foram feitas para dois períodos de amortização: 15 e 20 anos. Considerou-se a taxa de desemprego aberta de 10%, de novembro de 2002, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.(IBGE, 2002)

#### **4.5 Análise da eficácia**

Os indicadores de eficácia escolar foram obtidos junto à secretaria da Asceteb. Eles dizem respeito à instituição de instrumentos de gestão, como planos e programas norteadores da ação pedagógica, administrativa e financeira. Os outros indicadores de eficácia foram: relação professor/aluno, funcionário/aluno, frequência docente, investimentos e tempo dedicado à capacitação, eventos de integração com a comunidade e indicadores de movimentação escolar (aprovação, reprovação e evasão).

Em todas as perspectivas analisadas há um aporte de informações recolhidas da observação atenta do pesquisador nos diversos momentos já relatados. É oportuno ressaltar as dificuldades encontradas pelo pesquisador para a coleta de dados primários, sobretudo no âmbito do governo do estado da Bahia. Não foi possível entrevistar os principais protagonistas do programa de publicização da gestão dos serviços públicos, do governo da Bahia, e os empresários-sócios da ASCETEB pela dificuldade de acesso aos mesmos.

## **CAPÍTULO V**

### **POR DENTRO DA ORGANIZAÇÃO: UMA IMERSÃO NA ASCETEB**

Este capítulo está subdividido em três partes. A primeira procura desvendar a natureza da organização social gestora (Asceteb) da Escola Áureo Filho e sua relação com o mundo do trabalho e a categoria docente. Esta análise é feita a partir de marcos legais, contratos de gestão, de entrevistas com o gestor da escola e de observações do autor ao longo da pesquisa. A segunda parte trata especificamente das motivações que levaram os docentes e funcionários a escolher entre permanecer na rede pública estatal de ensino ou transferir-se para a organização social gestora da escola. Mais especificamente, a escolha entre a escola gerencial ou a escola burocrática. Esta análise foi realizada a partir de dados colhidos junto a estes segmentos com opção de escolha. Finalmente, na terceira parte é feita uma análise dos indicadores de eficácia e eficiência do novo modelo de gestão, incluindo uma perspectiva econômica do empreendimento, com a estimativa de taxa interna de retorno.

#### **5.1 Desvendando a organização social gestora da escola: terceiro setor e quase-mercado na educação profissional**

A Associação Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia - Asceteb é uma sociedade civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, e prazo de duração indeterminado. Ela foi constituída em 28 de julho de 1998, observando as normas legais instituídas pela Lei Estadual nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997. Estatutariamente, o objetivo da Asceteb é promover a educação profissional através da formação, qualificação e requalificação de profissionais e da prestação de serviços, visando atender às necessidades sociais do mundo do trabalho, no Estado da Bahia.

O quadro social da Asceteb é constituído de pessoas jurídicas e este é um aspecto particular e relevante na constituição da organização e que não é exigência da Lei. O que a lei estabelece no artigo 4º é que:

O Poder Executivo poderá qualificar como Organizações Sociais exclusivamente pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e cujas atividades sejam dirigidas à prestação de serviços sociais, atendidos, ainda, os requisitos estabelecidos nesta Lei. (LEI ESTADUAL nº 7.027/97, art. IV)

As organizações do Terceiro Setor são, normalmente, constituídas por pessoas físicas, cidadãos, não por pessoas jurídicas. Estas, normalmente, costumam se associar mais freqüentemente para a formação de empresas do tipo sociedade anônima. A Lei das OS não estabelece preferência por tipo de pessoa física ou jurídica para a formação da entidade. Surpreendentemente, a Asceteb tornou-se uma organização constituída por empresas do parque industrial, comercial e de serviços da cidade de Feira de Santana, e não da livre associação de professores e funcionários que caracterizaria uma isonomia e relações horizontais. Em vez de sócios, os professores e os funcionários são empregados. A organização não lhes pertence. E de quem é, concretamente, essa organização?

O quadro original de associados da OS foi constituído por 21 organizações empresariais dos setores industrial, comercial e de serviços, por uma autarquia federal – o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea e pela Associação de Pais de Alunos da antiga Escola Técnica Áureo Filho.

A escolha por um tipo de OS constituída de pessoas jurídicas poderá ter implicações na gestão escolar, na cultura organizacional e no comprometimento com o trabalho. Os professores e funcionários poderão não se reconhecer como sócios e a organização poderá padecer de uma crise de identidade. Ora recorrerá aos mecanismos e referências das empresas – portanto, do mercado e ora aos valores próprios do Terceiro Setor.

Sobre a escolha do tipo de associação (organização) o gestor da OS, um dos profissionais mais empenhados no projeto desde o início, relata:

A questão da sociedade seria inicialmente proposta como associação de pessoas físicas com o núcleo de professores e funcionários; com certeza, se isso fosse concebido nós teríamos essa relação mais horizontalizada. A partir do momento que você estabelece o contrato de trabalho pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), culturalmente, por mais que você queira colocar o processo participativo, a relação capital/trabalho se estabelece; até mesmo sem esse capital está definido como gerador de lucro. O professor se coloca numa condição de empregado e começa a já ter algumas questões e dizer: não, eu sou empregado da instituição, eu tenho um patrão e isso começa a preocupar. (Gestor geral, 2002)

O gestor e também diretor da escola afirma que eles se sentem como se estivessem em uma empresa privada e reconhece que é difícil não ter essa relação. Ele fala, ainda, da

desconfiança que alguns atores tiveram em relação à participação das forças produtivas na constituição da entidade e o Sindicato dos Professores não participou da proposta. Ele diz que as “participações do Crea e da Associação de Pais não foram suficientes para quebrar essa interpretação”. (Gestor geral, 2002).

Ao tempo que o gestor acha que “não dá prá ser só um empregado numa instituição desse tipo, mas ser um co-participante desse processo”, ele institui controles para preservar o patrimônio da organização e é precavido para evitar problemas trabalhistas. Os professores estranham os procedimentos de controle, quase inexistentes na cultura do serviço público da antiga Escola Áureo Filho, como, por exemplo, as restrições para se freqüentar a escola fora do horário de expediente, o impedimento da saída de materiais e equipamentos pertencentes ao patrimônio da escola, dentre outros.

A expectativa do diretor da escola é conseguir mudar essa relação entre os indivíduos e a organização ao longo do tempo, através de ações.

Este trabalho examinou alguns aspectos relativos a esta relação. Observou-se uma diferença entre as percepções do gestor e as do corpo docente quanto à natureza da organização e que poderá se constituir em um foco gerador de tensões no interior da Asceteb.

Outro aspecto relevante da constituição das organizações sociais gestoras de políticas públicas do Estado da Bahia também pode estimular uma crise de identidade da Asceteb. Trata-se da exigência contida no artigo 5<sup>o</sup>, inciso I, letra f da Lei de publicização estadual (Lei 7.027 de 1997):

Previsão de participação, nos órgãos colegiados de deliberação e fiscalização superior, de representantes do Poder público e de membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral, nos termos deste Lei.  
(Lei 7.027 de 1997)

Cumprindo esta exigência legal, a Asceteb tem em seu Conselho de Administração três representantes do Governo da Bahia, o que representa um terço da composição do órgão. Mas a influência do Governo é ainda maior porque três outros membros são eleitos por seis conselheiros, dos quais três são eleitores representantes do Governo. Esta não é uma situação específica da Asceteb. É uma exigência da Lei de publicização estadual.

Pode uma organização da sociedade civil, do terceiro setor, portanto, conter na sua constituição uma parte do Estado? Seguramente uma organização não-governamental não poderia. Seria uma contradição. Muitas entidades do Terceiro Setor fazem questão de manter-se distante do Estado para dispor de maior independência. Elas costumam fazer um papel de mediadora entre os movimentos sociais e o Estado e atuam na fiscalização de políticas públicas. É claro que nem toda organização tem esse objetivo. Algumas delas atuam em um espaço de cooperação com os governos. Se elas são executoras de políticas públicas estão comprometidas e não podem exercer esse papel de cobrança, de denúncia, de fiscalização. Mas, uma entidade civil pode estabelecer parcerias e executar políticas públicas, sim. Pode envolver-se com atividades de projetos. O que é contraditório é envolver-se nas atividades funcionais. Uma organização sem fins lucrativos e com finalidades públicas que tem na sua composição uma parte do Estado é, no mínimo, uma organização “transgênica”. Ela assume características, a priori, de uma organização para-estatal. Então não se trata de entidades da sociedade civil, do terceiro setor, mas de um quase-estado ou quase-mercado, organização social estimulada e organizada de acordo com as normas do Estado e para atender a objetivos específicos de servir ao Estado. A composição das OS mais se assemelha a uma sociedade anônima sem fins lucrativos. É um atalho para evitar o modelo de administração burocrático e adotar o gerencialismo proposto no âmbito da Reforma do Estado.

A relação entre as OS e o Estado revela sinais de subordinação da gestora, quando a mesma Lei estadual 7.027 estabelece a penalidade do afastamento das funções o diretor que descumprir a referida Lei e o contrato de gestão. Esta é uma atribuição das assembleias e dos conselhos de administração das entidades. Ao julgar-se com o poder de decretar o afastamento do diretor de uma organização social, o Estado comporta-se como acionista majoritário ou concessor de serviço público e fere o princípio da autonomia da organização da sociedade civil. Além disso, o Estado reserva-se o direito de intervenção, conforme estabelecida no Artigo 22 e seus dois primeiros parágrafos:

Artigo 22. O Poder Executivo na hipótese de comprovado risco quanto à sua regularidade ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no Contrato de Gestão, poderá intervir nos serviços autorizados.

§ 1º A intervenção far-se-á mediante decreto do Governador do Estado, que conterà a designação do interventor, o prazo da intervenção, seus objetivos e limites.

§ 2º. A intervenção terá a duração máxima de 180 (cento e oitenta dias).

Pode o Estado (primeiro setor) decretar a intervenção em uma organização do terceiro setor? Em casos excepcionais, o Estado pode constitucionalmente decretar a intervenção em um município, nos órgãos da administração descentralizada ou em alguma empresa concessionária de serviço público. Ao impor a forma de organização da entidade gestora e estabelecer as penalidades para o descumprimento das normas e de cláusulas contratuais, o Estado exerce o pleno controle da organização social.

Discutindo a relação entre o Estado e o Terceiro Setor, Franco (1999) não tem clara essa autonomia da sociedade civil. Para ele, as fronteiras entre os três setores não são rígidas e existem intercessões – zonas comuns entre essas esferas, que não podem ser divisadas com precisão. O perfil da Asceteb se aproxima de um tipo de organização definida por Oliveira como:

Instituições de perfil complementar a partir de argumentos de eficiência: seja porque possuem menos burocracia e maior agilidade, seja porquanto operam com custos menores, seja, enfim porque trabalham com maior grau de sintonia junto às populações-alvo, estando mais bem aparelhadas para identificar necessidades e mais expostas à avaliação e ao controle dos usuários de seus serviços. (OLIVEIRA apud FRANCO, 1999, p. 286)

Essa configuração assumida entre o Estado e a Asceteb, com laços tão estreitos e fronteiras tão difusas entre o primeiro e o terceiro setores sugere a materialização da concepção de Estado-rede, de Castells (1999). Por esta concepção, haveria uma difusão de poder de centros para o poder de redes, feito de relações tanto verticais quanto horizontais. O Estado-rede se caracteriza por compartilhar autoridade através de diversas instituições. Uma rede, por definição, não tem centro e sim nós, de diferentes dimensões e com relações inernodais que são frequentemente assimétricas. Assim todos os nós são necessários para a existência da rede. Castells (1999) observa que, dessas redes, participam, cada vez mais, as organizações não-governamentais que ele percebe como neogovernamentais, porque trabalham em relação com e a partir de governos. Assegura o autor que, o funcionamento em rede viabiliza a descentralização e a coordenação na mesma organização complexa. O processo de construção do Estado-rede combina os princípios de subsidiariedade, flexibilidade, participação cidadã, transparência administrativa e modernização tecnológica.



Rigorosamente, a única característica comum ao Asceteb e ao terceiro setor é a sua finalidade não-lucrativa. Concretamente, ela é uma espécie de sociedade anônima, formada por empresas e sustentada por aportes técnicos, administrativos e financeiros, quase que exclusivamente do Estado. Professores e funcionários são empregados desta organização. A Asceteb, como qualquer outra organização social, está livre do modelo burocrático de administração pública. Ela pode ter sua própria política e critérios de recrutamento de professores e funcionários, pode instituir seu próprio plano de cargos e salários, pode demitir como e quando quiser, pode comprar e vender serviços, enfim, dispõe de autonomia para operar como uma organização escolar particular. Ao invés de controlar os meios, o Estado controla os fins, por meio do contrato de gestão. Este contrato é a figura jurídica que regula as relações entre a administração pública e as organizações sociais gestoras das escolas.

Evidentemente, o contrato expressa uma relação desigual, de subordinação da OS ao Estado. Sua celebração e renovação dependem, exclusivamente, da disposição do governo e, sobretudo, da sua orientação política. Mudanças de governo, trocas de secretários e de dirigentes do alto escalão não identificados com essa concepção de gestão pública, podem causar graves prejuízos à Asceteb e à comunidade escolar. Por mais autonomia que a OS disponha para captar recursos, sua mantenedora principal (80% das vagas) será o Estado da Bahia. A gestora dificilmente terá capital de giro para cobrir atrasos na liberação de recursos por parte do governo. Como os recursos da educação são gastos majoritariamente no pagamento de salários e encargos sociais, os atrasos de repasse causarão problemas no pagamento de pessoal. Isto foi observado no encerramento do primeiro ano de contrato de gestão (maio, 2001/2002). A lentidão do Estado em analisar e aprovar as prestações de contas e relatórios anuais da Asceteb causaram transtornos administrativos à OS. Precavida, ela fez uma provisão para pagamento de um mês de salários, entre o fim do primeiro exercício e o início do segundo. Ou seja, por um lado, o modelo de administração por OS rompe com a administração burocrática, mas por outro, deixa a comunidade escolar muito mais vulnerável à instabilidade política e administrativa do governo. Por enquanto, não existe nenhum dispositivo legal que obrigue repasses automáticos e proteja a escola desse risco.

Para se precaver desse risco, a Asceteb terá que recorrer a outras fontes de recursos, convênios, contratos e vender serviços, para se capitalizar. Mas este caminho também apresenta riscos. A escola tem uma missão e seu esforço deve orientar-se no sentido de cumpri-la. Ao sentir-se pressionada para captar recursos para sobreviver, a escola poderá

permitir a ingerência do mercado no seu projeto pedagógico, além da concorrência de projetos paralelos com as atividades funcionais da escola - a formação profissionalizante.

A pressão do governo do Estado para que a escola encontre meios de se auto-financiar é clara. A publicização da gestão não é somente uma via descentralizadora na linha da Reforma do Aparelho do Estado, na busca de maior eficácia e eficiência. É também uma via de desresponsabilização pela oferta do ensino profissionalizante para uma parcela da população. Segundo Otto Alencar, governador em exercício do Estado da Bahia, “será um ensino de ponta, formando mão-de-obra especializada e, o que é mais importante, com 80% das vagas gratuitas.”(BAHIA, 2001)

A desresponsabilização se expressa também no Parágrafo Único da Cláusula 7ª do contrato de gestão:

Parágrafo Único – O montante das “Bolsas de Estudo” previstas na Cláusula 7ª corresponderá, durante a vigência deste contrato de gestão, a 80% (oitenta por cento) do total das vagas preenchidas nos cursos de nível técnico, naquele Centro de Educação Tecnológica, até o limite de 640 (seiscentos e quarenta) bolsas. (Contrato de gestão).

A OS passa então a assumir a responsabilidade pelo financiamento do ensino de uma parcela (20%) dos alunos dos cursos profissionalizantes. O gestor da escola tem consciência dessa situação:

Isto está bem claro, agora. No nosso caso, o governo adquiriu bolsas de estudo em um valor negociado, mas estabeleceu um teto e desse teto ele participa com 80% do número de alunos (R\$2.200,00/aluno/ano); então ai ele diz assim: a comunidade tem de buscar, tem de participar; isto é um modo do governo ir reduzindo sua participação financeira. Eu até acho e acredito que esse processo não deve ser de financiamento total do governo; outras forças podem contribuir muito e já sinalizam para a contribuição desse processo nosso. (Gestor geral, 2002)

E que forças seriam essas? O gestor geral aponta as outras organizações governamentais das esferas federal, municipais e estadual e as empresas privadas. Estas seriam as principais fontes de recursos suplementares da Ascteb.

Existe uma cultura no Brasil de que a educação é responsabilidade maior e somente do órgão da educação. Então a escola só interage com a sua secretaria; se a gente entender a educação numa amplitude maior, o trabalho de ação social não pode ficar de fora. Por exemplo, a indústria e comércio; a nossa escola atende a esse mercado, então ela tem que buscar. É governo? É, então eu acredito que a Secretaria de Educação pode buscar meios e juntos com essas instituições e com a nossa coparticipação, de outras forças dentro do próprio governo, diminuir a participação efetiva da Secretaria de Educação para que ela possa cuidar mais efetivamente da educação básica,

mas que articule com outros setores do governo. Ciência e Tecnologia (C & T). Se nós somos uma escola técnica, por que a C & T não está articulada com a SEC para o científico do ensino médio. Hoje trabalhamos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, da Secretaria de Trabalho. Qualquer escola poderia está fazendo isso, articulada com a Secretaria de Educação e treinando para gerenciar os recursos que chegam na escola. Na Secretaria de Administração tem gente competente nessa área. Também na Secretaria da Fazenda acontece a mesma coisa. Se tivesse um componente dentro de cada secretaria preocupado com a educação, com certeza a educação tomaria outro rumo. Mesmo bastante modesto isto já acontece conosco que, a partir da Secretaria do Trabalho, já deu uma outra conotação. A escola começa a atender a comunidade gratuitamente com cursos de qualificação e requalificação que dão um significado bem maior ao social. (Gestor geral, 2002)

Se não há um sistema de repasse regular e automático dos recursos contratados e regulados pelo contrato de gestão para as atividades funcionais – o ensino profissionalizante pós-médio, menos garantia ainda a escola terá para obter esses recursos alocados em outros programas e projetos de secretarias e órgãos do Estado. A captação de recursos desses programas e de projetos governamentais depende da elaboração de propostas técnicas por parte da entidade proponente e de negociações políticas que consomem recursos e tempo. Desse modo, a Asceteb terá que desenvolver uma competência específica nesse campo. O gestor escolar terá que consumir boa parte do seu tempo com as negociações políticas para a captação de recursos e a administração dos projetos.

Se a atividade funcional – o ensino profissionalizante pós-médio – seguirá o modelo de administração gerencial, regulada pelo contrato de gestão, as atividades de projetos conveniados com órgãos governamentais seguirão o padrão da administração burocrática. Retornam ao cotidiano da escola os instrumentos de controle dos meios: a lei das licitações, da contabilidade pública, o sistema de prestação de contas etc.

E se estas fontes de recursos governamentais falharem?

Eu não acredito que esse Centro não tenha essa participação do governo e eu defendo isso, nós não temos preocupação quanto a isso ai, porque uma instituição montada nesta estrutura de participação, onde você tem o mercado efetivamente percebendo o papel dessa instituição e participando, onde você tem sociedade, tem governo, você tem que buscar a sobrevivência da instituição, buscar formas de participação. Por outro lado, a própria sociedade organizada passa a ser um elemento de força mobilizadora para que o governo não saia, porque isso foi constituído através de nossos impostos. A escola tem tranqüilamente condições de arrumar os 20%. Não na questão filantrópica, do pedindo ajuda, mas com a prestação de serviços.

Ela vai vender e vai estar nesses serviços contribuindo para uma educação contextualizada. Porque este serviço é fruto da própria educação profissional. (Gestor geral, 2002)

Compelida a vender serviços, a escola não pode desviar-se de sua missão e comprometer seu projeto pedagógico? O gestor responde:

É um risco que se corre. Como no Conselho Deliberativo você tem elementos da sociedade, do mercado e do governo, é importante que isso fique claro para não ter uma perda de objetivos. Não vai competir a instituição ficar prestando serviços que não têm nada a ver com sua área de formação. Até porque passaria a ser mais uma empresa do que uma escola. Agora, você fazer essa composição escola/empresa e que possa contextualizar a sua formação principal naquilo que se requer das competências práticas e das habilidades profissionais, com certeza estes serviços vão estar contribuindo para isso. (Gestor geral, 2002)

A idéia de recorrer ao mercado para captar os recursos suplementares que a escola necessitará para fechar o seu orçamento só é viável porque a Asceteb está organicamente vinculada a este mercado. Deste modo, faz sentido uma OS constituída de pessoas jurídicas, majoritariamente, empresas dos setores, industrial, comercial e de serviços, de Feira de Santana, em lugar de uma organização social isonômica, constituída de pessoas físicas, professores e funcionários da antiga Escola Áureo Filho. Este processo de modernização ou flexibilização da gestão do ensino profissionalizante é uma diretriz governamental para o setor. Ela se tornou possível devido a desobrigação do governo com o ensino profissionalizante. De fato a Lei de Diretrizes de Bases da Educação, Lei 9.394 de 1996, estabelece a gratuidade do ensino para o nível fundamental e, progressivamente, para o nível médio.

O governo não está apenas descentralizando e transferindo autonomia à gestão escolar. A descentralização é o veículo para a desresponsabilização do governo do Estado da Bahia, ainda que parcial, do ensino profissionalizante. Ou seja, uma parcela da responsabilidade pelo financiamento do ensino profissionalizante seria da OS, ou mais provavelmente, dos segmentos empresariais e de outras fontes estatais de financiamento. Este modelo de corresponsabilização não tem muitas perspectivas nos setores menos competitivos e desarticulados da economia, como ensino (cursos de magistério), comércio e alguns serviços (cursos profissionalizantes de administração, técnicas comerciais, enfermagem, laboratório, agropecuária etc) onde a mão-de-obra ofertada é numerosa e de qualidade muito baixa.

Há um objetivo subjacente no programa de publicização da gestão escolar: corresponsabilizar outros setores pelo financiamento do ensino profissionalizante. Isto explica a preferência do

governo do Estado da Bahia em começar o programa pelos cursos voltados para atender a demanda dos setores mais competitivos e articulados da economia e não pelos cursos mais numerosos que funcionavam com base na antiga legislação do ensino profissionalizante como: magistério, administração, técnicas comerciais, técnicos em laboratórios, técnicos em agropecuária, dentre outros.

Essa expectativa do governo de corresponsabilizar os segmentos empresariais, contudo, pode-se revelar um fracasso. Antunes (2000) relata o desinteresse dos empresários portugueses em arcar com os custos da educação profissionalizante, em um projeto de reforma educacional descentralizante empreendido pelo governo de Portugal, que guarda alguma semelhança com o atual projeto brasileiro.

A estratégia do gestor da Asceteb é vender serviços aos empresários e captar recursos de outras fontes governamentais. Nesse sentido, ele enfrentará a concorrência de outros agentes públicos e privados que comercializam serviços técnicos e terá que submeter-se à lógica do mercado.

Se esta estratégia para a suplementação orçamentária não for bem sucedida, a Asceteb poderá cobrar pelo ensino ministrado. E nesse sentido, o governo do Estado da Bahia não coloca nenhum impedimento. A dificuldade estaria na pobreza das famílias. Estudo realizado pela própria Asceteb mostra a distribuição de renda das famílias dos alunos. No turno matutino, 64% dos estudantes provêm de famílias com renda familiar mensal até 4 salários-mínimos. No turno vespertino, esse percentual de famílias com renda mensal até 4 salários-mínimos é de 58,8%. Só 18,5% e 13,1% das famílias dos alunos dos turnos matutino e vespertino, respectivamente, possuem renda mensal superior a 10 salários mínimos. Trata-se, portanto, de uma clientela pobre; são famílias com limitações para financiar os estudos dos seus filhos. Até o momento a Escola banca os 20% com recursos da racionalização econômica e das captações resultantes dos serviços prestados.

Teoricamente, a desresponsabilização do Estado com a educação poderia ser alcançada pela via da privatização. Contudo, essa via não faz sentido na educação, porque existe ampla liberdade no mercado para qualquer iniciativa privada de organização escolar. Dias Sobrinho (2002), porém, amplia o sentido da privatização. Para ele, o que ocorre na educação é diferente do que ocorre em outros setores das administrações centrais, isto é, a venda de empresas públicas para o capital privado. Opina ainda que a questão não se restringe ao

pagamento ou não de matrículas e taxas. Para ele o fenômeno é mais amplo e em alguns casos assume formas e sentidos bastante sutis e ainda não suficientemente claros. O autor observa duas faces distintas da “privatização”, por exemplo, no caso do ensino superior. A mais visível, segundo ele, é o aumento considerável dos provedores privados dos serviços educacionais. A outra face estaria na aceitação, pelas instituições financiadas pelo estado, das imposições do mercado e que tensionam com o espírito público que elas tentam preservar.

Dias Sobrinho (2002) percebe um afrontamento no campo ideológico e político entre instituições públicas e privadas e entre setores da comunidade acadêmica que resistem ou que, ao contrário, aderem às imposições do mercado, suas lógicas e suas práticas. Em comum, instituições públicas e privadas estariam sofrendo um controle estatal crescentemente vigoroso. Ele sustenta que esse controle é uma resposta da responsabilização da educação e de modo particular dos professores pelo enfraquecimento da competitividade da economia e das crises políticas no âmbito dos estados capitalistas.

Outro autor, Afonso (2000), investigando o lugar da avaliação em algumas reformas educativas na Inglaterra, Estados Unidos, Espanha e Portugal, também reporta-se à introdução de elementos do quase-mercado em educação. Para ele a combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no domínio público, explica o aumento considerável do controle do Estado sobre as escolas e a criação de mecanismos como a publicação de resultados escolares que estabelece um clima de competição no sistema educativo.

Esta mesma tendência de maior controle e regulação por parte do Estado sobre a esfera social e, em particular, sobre o campo da educação, também é observada por Dias Sobrinho (2002). Para ele, isto é oposto ao que ocorre na esfera econômica, uma vez que esta necessita de ampla liberdade para se desenvolver competitivamente. O controle e a regulação do Estado são percebidos como mecanismos para fazer a educação servir aos interesses da economia capitalista. Desse modo, as instituições educativas perderiam a autonomia para definir as atividades didático-pedagógicas, as políticas de formação docente, o currículo e a pesquisa, reduzindo o sentido da formação ao adestramento para o exercício da profissão ou a capacitação de quadros para a ocupação de postos de trabalho. Com isto, ícones economicistas como produtividade, competitividade e lucratividade estariam substituindo valores como solidariedade, tolerância, paz, justiça e colegialidade.

A Reforma do Estado, a emergência de um terceiro setor (público não-estatal), assim como as políticas de responsabilidade social das empresas, contudo, tornam as fronteiras entre o público e o privado cada vez mais movediças e nebulosas. Um cenário novo, não identificado totalmente com o livre mercado, é comum a vários países. Ele é denominado de quase-mercado. Ou seja, ainda que as instituições educacionais tenham que se submeter a várias das forças do mercado, elas não pertencem puramente ao mundo dos negócios, pois combinam elementos econômicos e sentidos éticos do público e do privado. Em alguns casos predomina a lógica do público e, em outros casos, a lógica do privado (LE GRAND, AFONSO, ANTUNES, 1991, 2000,2000).

No quase-mercado não há abandono total do Estado, que continua financiando as instituições, ainda que precariamente. Esse financiamento pode adquirir novas formas e não são necessariamente diretas. Pode vir através de “cheques-educação”, bolsas para os mais carentes, desoneração de impostos e incentivos salariais. As instituições educativas e empresariais criam formas de cooperação, por exemplo: utilização comum de laboratórios e equipamentos, cessão de salas de aulas, fornecimento de resultados de pesquisa, produtos técnicos, pagamento de salário de professores, matrículas para empregados das empresas etc. Além disso, a venda de serviços de docentes e pesquisadores para outras instituições educacionais e empresas comerciais se tornam uma atividade não só tolerada como até incentivada (DIAS SOBRINHO, 2002).

As novas formas que as organizações assumem nesse contexto de liberalização, assim como a diversificação de fontes de recursos, estão relacionadas ao fenômeno da modernização associada à economia neoliberal. As instituições, para serem mais eficientes, produtivas e competitivas, precisariam de liberdade para se organizar e adotar princípios e métodos de gestão e planejamento próprios das empresas.

O fenômeno da publicização da gestão do ensino profissionalizante pode ser inserido neste movimento mais abrangente de flexibilização organizacional ou, na definição de Osborne e Gaebler (1994), de reinvenção do governo. De acordo com a concepção destes autores, o Estado deveria concentrar-se na formulação e avaliação das políticas públicas e não na sua execução. As atividades de execução deveriam ficar a cargo de entidades descentralizadas, empresas privadas ou de organizações não governamentais. Embora sejam críticos da administração pública e simpáticos com as soluções de mercado, os autores reconhecem as

limitações da privatização e da lógica prevalecente no mundo dos negócios. Mas defendem que os governos precisam empreender para que possam servir a todos, independentemente da capacidade de pagar pelo serviço.

Com base em um mapeamento de experiências inovadoras de gestão pública, os autores identificam alguns princípios comuns a todas elas: competição entre os prestadores de serviços públicos; transferência do controle das atividades burocráticas para a comunidade; avaliação dos órgãos governamentais focalizando seus resultados e não nos meios; orientação por objetivos (missão) em vez de por regras e regulamentos; redefinição dos usuários como clientes, oferecendo-lhes opções; atuação na prevenção dos problemas; prioridade ao investimento na produção dos recursos e não dos insumos; descentralização da autoridade, promovendo o gerenciamento com participação; preferência por soluções de mercado em vez de soluções burocráticas; catálise dos setores público, privado e não governamental para ação conjunta.

Quando centra suas críticas no sistema de educação norte-americano, Osborne e Gaebler (1994) criticam as reformas empreendidas para melhorar o desempenho do setor. Para eles, “os reformadores” repetem as fórmulas do passado, insistindo nas estratégias baseadas na noção de ordem e controle, típicas da administração burocrática, e, que só têm gerado fracassos. Os fatores identificados por eles como responsáveis pelo sucesso das reformas estão relacionados com o controle dos fins (típico da administração gerencial) e não com o controle dos meios (administração burocrática). Estes princípios foram definidos como característicos de um governo empreendedor: maior escolha para pais e alunos; sistema de avaliação focalizando resultados em lugar de controles burocráticos; descentralização da autoridade e da responsabilidade pelas decisões em favor da escola local; um sistema de pessoal que premie o sucesso dos estudantes e faça com que o insucesso tenha consequências efetivas e participação ativa e sustentada da comunidade empresarial e dos pais.

Por essa nova concepção de gestão empreendedora da educação as escolas passariam a ser operadas por associações de professores, colégios, grupos comunitários - mediante contratos ou um sistema de vales. A função do governo seria de estabelecer padrões mínimos, avaliar o rendimento e perseguir objetivos, tais como: integração racial e a equidade social. A função da execução, portanto, ficaria separada do planejamento, da avaliação e do controle.



Este novo contexto romperia com o monopólio do serviço educacional, fonte dos problemas da administração burocrática, na percepção dos autores e criaria um regime de concorrência entre as escolas. Os pais passariam a ter a oportunidade de escolher a escola dos filhos e o financiamento público para cada estabelecimento escolar se faria em função do número de alunos atraídos pelo prestígio e qualidade da organização.

Os gestores disporiam de ampla autonomia pedagógica, administrativa e financeira. Cada escola poderia contratar, remunerar, promover e demitir de acordo com seus critérios. Faria o seu planejamento financeiro e executaria o orçamento livremente. É o quase-mercado, um sistema de concorrência administrado por contratos para atingir a eficácia e a eficiência. As organizações sociais gestoras das escolas profissionalizantes atendem parcialmente a esses princípios de governo empreendedor. Elas podem ser tomadas como protagonistas desse novo cenário de quase-mercado na educação profissionalizante na Bahia.

Analisando a reforma da educação profissional, em Portugal, contudo, Antunes (2000) sugere cautela para concluir que a reforma portuguesa possa ser tomada como um exemplo de quase-mercado. Segundo a autora, falta-lhe uma condição essencial: o estabelecimento de concorrência, entre as entidades que produzem o serviço educativo, quer para atrair consumidores, quer para disputar contratos públicos de fornecimento do mesmo. Esta condição não fora alcançada devido à profunda implicação e compromisso do Estado com a implantação da escola e sua manutenção. É o que ocorre também em Feira de Santana, com a Asceteb. A escola profissionalizante não deixou de ser um monopólio espacial e não enfrenta nenhuma concorrência para obter as bolsas que financiam os alunos e, por conseqüência, a sua manutenção. O que há de notável, em Feira de Santana, é um estreitamento das relações de parceria entre a escola profissionalizante e o mundo do trabalho, com implicações na autonomia pedagógica e política da instituição, fenômeno parecido com o que ocorreu em outros países.

Numa extensa revisão de literatura sobre o fenômeno das parcerias no campo educacional, Landry e Mazalon (1997) destacam que as primeiras obras confirmam que o movimento (*joint-venture*, alianças, *partnership*) é valorizado numa perspectiva do mercado e que as organizações participantes alocam seus recursos em um objetivo lucrativo comum, como uma estratégia neoliberal de enfrentamento de um mercado altamente competitivo. O fenômeno alcançaria mais tarde o setor de saúde, tomado como movimento de desinstitucionalização e do desenvolvimento regional e local, como resposta à exclusão. O fenômeno das parcerias se

introduz em educação pelo complexo campo das relações entre educação e trabalho e, de modo mais específico, nos domínios da formação profissional e técnica.

Landry e Mazalon (1997) sustentam que o fenômeno do quase-mercado cumpre a função de aproximar organizações e de criar uma cultura de parcerias. Mas, essa nova cultura também cria novos problemas porque os atores passam a representar papéis e defendem valores, interesses e finalidades diferentes. A aproximação da escola com o mundo do trabalho começa nos anos 80 e se inscreve em um movimento mais amplo, envolvendo campos como a economia, as políticas sociais, educativas e culturais de vários países industrializados. Estes novos arranjos mult institucionais são propostos para a resolução de problemas cada vez mais complexos. No domínio da formação profissional e técnica, os autores advertem que os parceiros do meio educativo sofrem pressões dos parceiros do meio produtivo fazendo com que a escola corra o risco de reduzir sua missão a papel de fornecedora de mão-de-obra necessária aos interesses da empresa.

Outro problema encontrado pelos autores, no Canadá, foram as diferenças entre as orientações desejadas pelos parceiros sociais e as ações que podem empreender os atores implicados. Os que tomam decisões não descentralizam o poder aos atores para realizar uma ação comum. O sistema padeceria, assim, de uma crise de legitimidade porque se trata de uma parceria decretada, quando deveria ser construída a partir da base com o apoio e a sustentação das instituições concernentes.

No Brasil, Holanda (1997) faz uma análise do modelo atual de gestão do sistema de educação profissional do Estado do Ceará. Ele propõe um conjunto de diretrizes para a gestão de um novo sistema estadual do ensino profissionalizante, baseado no Programa de Reforma da Administração Pública do Estado. A nova proposta restringe as funções do Estado, que passaria a regular, orientar e catalisar, atuando mais como timoneiro do que como “remador”. Estas expressões de “estado timoneiro” e de “organizações remadoras” foram cunhadas por Osborne e Gaebler (1994). Convergindo para a proposta dos reinventores do governo, no modelo de Holanda (1997), a execução dos programas seria descentralizada, pelas diferentes organizações do sistema e por organizações sociais.

## **5.2 O lugar da Asceteb**

Categorizar uma Organização Social, tipo a Asceteb, como entidade do Terceiro Setor (TS) é discutível. Ramos (1981) e Kisil (1997) estabelecem uma moldura para essa categorização. A característica mais identificadora da Asceteb com o Terceiro Setor é, indiscutivelmente, sua finalidade não-lucrativa. Contudo, diferentemente das associações que compõem o TS, ela é uma organização estatutária emanada do setor governamental, seu corpo de profissionais não está ligado à organização por motivações filosóficas ou por compromisso com uma causa, e não é formada por cidadãos voluntários, mas por empresas (majoritariamente).

Os sócios fundadores da Asceteb foram as seguintes empresas:

- Pirelli Pneus S/A
- Maran Ind. E Com de Pedras Ltda
- Remax engenharia Ltda
- Authentic Ind. e Com. de Confecções
- Jossan S/A
- Fenatest – Federação Nacional dos Técnicos em Segurança do Trabalho
- Mille Pane Ltda
- Norauto Veículos Ltda
- Construtura Leblon
- Baplasttil – Bahia Plásticos S/A
- Gelo e Sorvetes Princesinha
- CSO – Engenharia Ltda
- Dispensário Santana
- Pricesa Veículos e Peças Ltda
- Ricoli Engenharia Ltda
- Semple – Enge. E Arquit. Decoração Ltda
- M. Almeida Engenharia Ltda
- Associação de Pais da Escola Áureo Filho
- R. Guimarães Const. E Projetos Ltda
- SESI/SENAI (Serviço Social da Indústria / Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial)
- Instale – Instalações Elétricas Ltda
- CREA/BA. Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

- Projecta – Projetos de Engenharia Civil Ltda

Além dos sócios fundadores são sócios efetivos da Asceteb:

- Travalle – Tratores, Implementos e Peças Ltda
- Bitmax Informática Ltda
- Zoca – Consultoria e Treinamento Ltda
- Cooperativa Central de Laticínios da Bahia Resp. Ltda
- Indústria de Biscoitos Itália Ltda
- Speed Informática
- Sort Informática
- Office Company Informática Ltda
- Total Informática Ltda
- Transul Transportes Urbanos Ltda
- Sol Dasla
- Simagran – Sindicato das Indústrias de Mármore, Granito e Similares da Bahia
- Igaras Papéis e Embalagens S/A
- Primor Agropecuária do NE Ltda
- Centro das Indústrias de Feira de Santana – CIFS
- Embasa – Empresa Baiana de Águas e Saneamento
- FTC – Faculdade de Tecnologia e Ciência
- Triunfo Indústria de Alumínio Ltda
- Fábrica de Papel da Bahia S/A
- SIEMENS Automotive Systems Ltda
- USIMATRIZ
- Colégio Santo Antônio
- USIMET Metalúrgica Ltda
- APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.

Como a associação é constituída de sócios-empresas, a entidade fundada passa a ser uma empregadora de professores e funcionários. Desse modo, é estabelecida uma relação de contrato entre o empregador (o patrão, a OS) e o empregado (o professor e o funcionário). A Asceteb não é uma organização isonômica. Nos ambientes isonômicos, os indivíduos são associados e desempenham atividades compensadoras em si mesmas. Para Ramos (1981), as

peças não ganham a vida numa isonomia; antes, participam de um tipo generoso de relacionamento social, no qual dão e recebem; nelas, as peças se ocupam, não labutam, suas atividades são promovidas como vocações, não como empregos. As decisões são tomadas por acordos e as prescrições são mínimas, a autoridade passa de pessoa para pessoa, de acordo com a natureza dos assuntos e não há a dicotomia entre nós e eles.

Estes traços que definem uma isonomia, uma entidade do TS, portanto, não estão presentes na Asceteb. A organização poderá viver tensionada entre os valores próprios que norteiam a vida e o funcionamento das associações que compõem o terceiro setor e a racionalidade instrumental das empresas (do mercado, portanto). Por quais critérios de decisão pautará o gestor – por critérios políticos, típicos de uma organização estatal, por critérios de eficiência, próprios das organizações do mercado, ou pelos interesses dos membros da Asceteb? E quem são esses membros, os sócios fundadores ou a comunidade escolar? Como será o modo de operação da gestora, de cima para baixo, como no primeiro setor, individualista, como no mercado, ou de baixo para cima, como nas organizações do TS? E quem compõe de fato essa base, os sócios ou a comunidade escolar? E os guias de comportamento, as normas e regulamentos da escola, como serão elaboradas, democraticamente por acordos ou definidos pelo interesse específico da gestora??

Para onde tenderão as decisões nos conflitos cotidianos da gestão escolar, entre democracia e eficiência?

Um estilo de gestão mais democrático, investimentos na melhoria do clima organizacional e estratégias de envolvimento dos empregados com a organização, certamente, contribuirão para aumentar o comprometimento dos funcionários da Asceteb. Esta é uma estratégia adotada por muitas organizações contemporâneas, e que pode ser utilizada amplamente tanto pelas escolas particulares, quanto pelas Organizações Sociais patronais, como é o caso da Asceteb.

### **5.3 A Diáspora: a hora da escolha**

A nova escola profissionalizante *Áureo Filho*, gerida pela OS foi construída em um terreno amplo, próxima ao centro da cidade de Feira de Santana. Ela possui instalações confortáveis, laboratórios modernos de eletromecânica, automação industrial, edificações, segurança no trabalho, de informática e toda infra-estrutura necessária ao início das operações educacionais.

Com a conclusão das obras civis, da infra-estruturação e do planejamento das atividades educacionais, professores e funcionários da antiga Escola Áureo Filho teriam que optar entre vincular-se à organização social gestora (Asceteb) ou permanecer vinculado diretamente ao Estado. Alguns professores do núcleo acadêmico, contudo, não tiveram o direito de escolha devido à reforma do ensino profissionalizante. Estes vincularam-se à outras escolas do sistema de ensino público estadual.

A Escola Áureo Filho tinha, então, 18 professores e 12 funcionários em condições de fazer esta escolha. O direito à livre escolha seria fundamental para a satisfação dos professores e funcionários no futuro trabalho e a construção de um clima de cooperação e de confiança. Quais seriam as motivações determinantes desta escolha? Professores e funcionários que preferem permanecer na escola administrada diretamente pelo Estado têm o mesmo perfil e motivações que aqueles que preferem vincular-se à OS?

A gestão publicizada poderá mudar a cultura da inércia burocrática e a relação entre os indivíduos e a organização. As crenças e valores do serviço público, presentes na escola administrada diretamente pelo Estado (burocrática), também deverão, de algum modo, tensionar os valores da cultura da administração gerencial, que serão adotados pela OS. A cultura do desperdício, do absenteísmo e da falta de autoridade (muitas vezes tomada como democracia) cedem lugar a novos mecanismos de decisão, novos critérios de remuneração e recompensas, de controle e de avaliação, todos eles orientados para que a OS cumpra as metas de um contrato de gestão celebrado com o governo do Estado. No novo modelo de gestão publicizado, o gestor deverá pautar suas decisões com base em princípios da racionalidade.

A escolha entre o Estado ou a OS, para professores e funcionários, foi uma escolha difícil e conflituosa. Os resultados da pesquisa sobre perfil dos servidores e motivações da escolha referem-se ao universo dos profissionais: 18 professores e 12 funcionários. Às análises estatísticas se somarão outras percepções mais qualitativas (descritivas) obtidas por entrevistas e observações do pesquisador.

### 5.3.1 Os resultados da pesquisa

Como a antiga Escola Áureo Filho dispunha de um corpo docente e de funcionários pequeno, a pesquisa foi aplicada sobre toda a população. Os resultados apresentados estão separados para cada uma das categorias de trabalhadores – docentes e funcionários administrativos.

Entre os professores que tiveram o direito de escolha, oito (44,4%) optaram pela Asceteb, e dez (55,6%) preferiram manter o vínculo empregatício com o Estado. Os resultados da pesquisa sobre o perfil destes profissionais e suas motivações na escolha do tipo de modelo de gestão educacional, o burocrático (escola administrada diretamente pelo Estado) ou o gerencial (escola administrada pela OS), são apresentados a seguir.

#### 5.3.1.1 A variável sexo e as escolhas dos professores.

Dos professores do sexo masculino da antiga Escola Áureo Filho, 57,1% preferiram transferir-se para outra escola administrada diretamente pelo Estado, enquanto 42,90% optaram pela OS. Já as professoras se dividiram em proporção igual: metade optou pela OS e metade preferiu permanecer no Estado. A adesão do sexo feminino à OS foi maior que a do sexo masculino.

Tabela 1. Frequência relativa do sexo e escolha do professor entre o Estado e a OS.

Sexo	Casos	Optantes		Total %
		Estado %	Asceteb %	
Masculino	14	57,10	42,90	100,00
Feminino	4	50,00	50,00	100,00

#### 5.3.1.2 Influência do tempo que falta para o professor se aposentar

O tempo que faltava para o professor se aposentar, na época da escolha, exerceu influência para poucos profissionais na sua decisão. Entre os que optaram pela OS, 87,5% afirmaram que esse tempo que faltava para se aposentar não exerceu nenhuma influência em sua escolha. Só para 12,5% dos professores que escolheram a OS, o pouco tempo que faltava para a aposentadoria teve influência na sua decisão. Entre os que escolheram permanecer no Estado, 40% afirmaram que o tempo para a aposentadoria não teve influência; para outros 60%, contudo, o tempo (muito ou pouco) que faltava para a aposentadoria exerceu influência na sua decisão de permanecer vinculado ao Estado.

Tabela 2. Freqüência relativa da influência do tempo para a aposentadoria do professor sobre a escolha do modelo de gestão escolar.

Categorias de influência	Casos	Optantes do Estado	Optantes da Asceteb
		%	%
Nenhuma	11	40,00	87,50
Sim, pouca e opção Estado	2	20,00	00,00
Sim, pouca e opção OS	1	00,00	12,50
Sim, muita e opção Estado	4	40,00	00,00
Total	18	100,00	100,00

### 5.3.1.3 Regime de dedicação e a escolha

O regime de dedicação e as formas de inserção no mercado de trabalho dos professores parecem conduzir à escolhas diferentes. Entre os professores que preferiram permanecer na escola estatal, 90% tinham vínculo exclusivamente com a administração escolar estatal. Já entre os que escolheram a OS, 62,50% também desenvolviam outras atividades profissionais



ou ensinavam em outra escola particular. Ou seja, quanto mais vínculos mantinha o professor com o Estado, maior a inclinação para a permanência na escola estatal; quanto mais vínculos com atividades privadas e autônomas, maior a inclinação pela OS.

Tabela 3. Frequência relativa do regime de dedicação do professor anterior à escolha.

Categorias de dedicação	Total de	Optantes		Optantes	
		Estado		Asceteb	
	Casos	Casos	%	Casos	%
Exclusiva - Escola Áureo Filho (EAF)	6	4	40,00	2	25,00
EAF e outra escola pública	6	5	50,00	1	12,50
EAF e escola particular	1	0	00,00	1	12,50
EAF e outras atividades profissionais	5	1	10,00	4	50,00
Total	18	10	100,00	8	100,00

#### 5.3.1.4 Idade dos professores e escolha

O cruzamento das variáveis idade dos professores e escolha do modelo de gestão mostra tendências distintas (Tabela 4). Os professores mais jovens (entre 35 e 40 anos) preferiram continuar na escola administrada diretamente pelo Estado; os mais velhos (idade superior a 51 anos) escolheram a OS. É um resultado surpreendente. O esperado seria que os mais jovens revelassem maior disposição para os desafios, uma postura, portanto, menos conservadora.

Tabela 4 . Frequência relativa da idade dos professores e escolha do modelo de gestão.

Faixas de idade	Total de	Optantes		Optantes	
		Estado		Asceteb	
	Casos	Casos	%	Casos	%

De 35 a 40 anos	7	5	50,00	2	25,00
De 41 a 50 anos	6	4	40,00	2	25,00
Acima de 50 anos	5	1	10,00	4	50,00
Total	18	10	100,00	8	100,00

### 5.3.1.5 Formação docente e escolha

O cruzamento dessas duas variáveis mostra que enquanto os professores licenciados 62,5% escolheram a OS, os bacharéis foram mais conservadores e 70,0% preferiram continuar na escola administrada diretamente pelo Estado.

Tabela 5. Frequência relativa da formação docente.

Formação do professor	Total de	Optantes		Optantes	
		Estado		Asceteb	
	Casos	Casos	%	Casos	%
Licenciados	8	3	37,50	5	62,50
Bacharéis	10	7	70,00	3	30,00
Total	18	10	100,00	8	100,00

### 5.3.2 Asceteb ou Estado ? A hora de decisão para professores e funcionários

#### 5.3.2.1 Perfil e motivações dos professores

Que variáveis teriam pesado mais nas escolhas dos professores entre permanecer no quadro funcional do Estado ou migrar para o quadro da Asceteb ? A aferição das variáveis motivacionais foi feita apresentando-se uma relação ao optante. O questionário orientava o

respondente para atribuir um peso para cada uma das variáveis motivacionais apresentadas, de modo a totalizar 100 pontos. Este recurso foi utilizado para se ordenar as variáveis em função dos valores atribuídos a cada uma delas.

Para aqueles que preferiram permanecer vinculados diretamente ao Estado, ou seja, transferindo-se para uma outra escola do governo estadual, os seguintes pesos médios foram atribuídos pelos professores.

Tabela 6. Média dos pesos atribuídos às variáveis motivacionais dos professores optantes do Estado.

<b>Variáveis</b>	<b>Média</b>
Preferiu a segurança de um emprego público	20,50
Estava faltando pouco tempo para aposentar-se	13,00
Maior flexibilidade de horários na escola administrada diretamente pelo governo	44,00
Maior tolerância na negociação das faltas na escola administrada diretamente pelo governo	10,00
Mais espaço para influenciar nas decisões da escola administra diretamente pelo governo	8,00
Gestão mais política e negociada na escola administrada diretamente pelo governo	1,50
Mais autonomia da escola administrada diretamente pelo governo.	3,00
Outra (especificar)	0,00
Total	100,00

As variáveis apontadas pelos professores como as que mais influenciaram sua decisão em permanecerem vinculados a uma outra escola do Estado foram a flexibilidade com os horários (44,00) e a segurança do emprego (20,50). Pesaram ainda o pouco tempo que faltava para alguns se aposentarem (13,00) e uma maior tolerância na negociação das faltas dos professores (10,00). As motivações que receberam pesos mais altos parecem associadas mais fortemente às vantagens auferidas pelo trabalhador no serviço público. Surpreende o pouco peso atribuído pelos optantes do Estado, às variáveis relativas às vantagens, freqüentemente associadas ao modelo de gestão burocrático, sobretudo no discurso da corporação docente. É

o caso, por exemplo, da autonomia, fundamental para uma gestão mais democrática da escola pública. Apenas 20% dos professores atribuíram peso a essa variável, ainda assim, valores muito baixos. Ou os professores, de fato, não reconhecem a existência de autonomia na escola burocrática ou sua existência não tem a mesma importância atribuída a outras variáveis para a escolha. O discurso da corporação docente também sustenta que a escola burocrática é um ambiente mais democrático e que a gestão escolar é mais política e negociada. O peso médio dessa variável motivacional foi, apenas, 1,5. Houve um único professor que atribuiu peso a esta variável. Outra variável relativa ao ambiente organizacional que mereceu pouco peso dos optantes do Estado foi “mais espaço para influenciar nas decisões da escola administrada diretamente pelo governo”. Apenas 20% dos professores atribuíram valor a esta variável.

Entre os professores que optaram pela OS também as motivações predominantes estão relacionadas com o futuro profissional e pessoal, como reconhecimento, o desafio do novo projeto, melhorias salariais e possibilidade de carreira melhor. Contudo, diferentemente dos professores que optaram em permanecer na escola estatal, as respostas dos optantes da OS, localizam os interesses profissionais e de carreira, dentro da organização escolar. Aparecem ainda outras motivações: envolvimento no projeto, satisfação no trabalho e possibilidade de agregar novas tecnologias. As vantagens atribuídas ao modelo de gestão gerencial (da OS) pouco motivaram os professores.

Em síntese, as propaladas vantagens de um ou outro modelo (burocrático x gerencial) tocam pouco aos professores. As questões relacionadas aos modelos de gestão e suas implicações no plano pedagógico, administrativo e financeiro ou são pouco percebidas pelos professores ou não são relevantes na sua percepção.

Tabela 7. Média dos pesos atribuídos às variáveis motivacionais dos professores optantes da OS

<b>Variáveis motivacionais</b>	<b>Média</b>
A possibilidade de ter seu trabalho e sua dedicação reconhecidos.	19,37
A possibilidade de negociar um melhor salário no CETEB	15,00
O desafio de engajar-se em um projeto novo	17,50
A perspectiva de uma carreira melhor.	13,00
A gestão menos política e mais profissional no CETEB	12,50
Mais autonomia para a gestão da escola.	9,75
Outra	7,87
A maior agilidade da gestão privada que o CETEB terá.	5,25
Total	100,00

### 5.3.2.2 A expectativa dos optantes da OS

Quais são as expectativas dos professores que escolheram a OS ? Surpreendentemente, aparecem como principais expectativas as melhores instalações, o que pode ser traduzido em melhores condições para o exercício docente (23,75) e um melhor clima de trabalho (21,25). Os professores têm esperança de melhorar os salários (14,12), de ter oportunidades de carreira (12,13) e ainda de obter maior prestígio profissional (10,00) e realização profissional (8,75).

Tabela 8. Média dos pesos atribuídos às expectativas dos professores optantes da OS

<b>Expectativas dos professores</b>	<b>Média</b>
Melhores instalações	23,75
Melhor clima de trabalho	21,25
Ganhar mais	14,12
Mais oportunidades na carreira na escola	12,13
Mais prestígio profissional	10,00
Mais oportunidade de influenciar decisões	8,75
Outra (especificar)	8,75
Total	100,00

A expectativa de dispor de um ambiente com mais oportunidades para influenciar decisões pedagógicas, administrativas e financeiras teve um peso médio baixo, de 8,75.

#### 5.3.2.3 Perfil e motivações dos funcionários.

A antiga Escola Áureo Filho tinha 12 funcionários. Todos eles fizeram a mesma escolha: uma outra escola administrada diretamente pelo Estado. Qual é o perfil desses funcionários e que motivações teriam levado a rejeitar a opção da OS e transferirem-se para uma outra escola burocrática? A grande maioria dos funcionários (91,7%) era do sexo feminino e a média de idade encontrada foi de 48,75 anos.

A escolaridade parece não ter exercido nenhuma influência na decisão dos funcionários, já que todos eles, independentemente de sua escolaridade, optaram em permanecer no Estado. O perfil de instrução observado foi o seguinte: 33,3% dos funcionários da antiga Escola Áureo Filho tinham somente cursado até a quarta série; 16,7% cursaram até a oitava série do ensino fundamental; 25,0% possuíam o nível médio e outros 25,0% tinham diploma de nível superior.

Tabela 9. Freqüência relativa da escolaridade dos funcionários da antiga Escola Áureo Filho (%)

<b>Faixa de escolaridade</b>	<b>%</b>
Até a quarta série	33,3
Até a oitava série	16,7
Nível médio completo	25,0
Superior completo	25,0
Total	100,0

Em relação ao regime de dedicação, 83,3% dos funcionários trabalhavam exclusivamente na Escola Áureo Filho, enquanto 16,7% desenvolviam outras atividades profissionais além da escola.

Tabela 10. Freqüência relativa do regime de dedicação dos funcionários (%)

<b>Regime de dedicação</b>	<b>%</b>
Somente Escola Áureo Filho	83,3
Escola Áureo Filho e outra atividade profissional	16,7
Total	100,0

Para 66,7% dos funcionários, o tempo que faltava para se aposentar parece não ter exercido nenhuma influência na decisão de permanecer no Estado. Para outros 25% dos funcionários, o tempo pequeno que faltava para requerer a aposentadoria ao Estado teve influência na sua escolha. E ainda outros 8,3% dos funcionários preferiram permanecer no Estado porque faltava muito tempo para se aposentar.

Tabela 11. Influência do tempo que falta para aposentadoria sobre a decisão

<b>Influência do tempo</b>	<b>%</b>
Nenhuma	66,7
Sim, faltava pouco tempo e preferi continuar no Estado	25,0
Sim, faltava muito tempo e preferi continuar no Estado	8,3
Total	100,0

Tabela 12. Média dos pesos atribuídos às variáveis motivacionais dos funcionários optantes do Estado

<b>Variáveis</b>	<b>Média</b>
Segurança do emprego público	39,17
Maior flexibilidade de horário no Estado	30,00
Menor jornada de trabalho no Estado	11,25
Não haveria ganho salarial na OS	8,33
Tolerância com as negociações de faltas	6,25
Pouco tempo para se aposentar	2,50
Gestão mais política e negociada no Estado	1,25
Maior influência nas decisões do Estado	0,83
Maior autonomia da escola do Estado	0,42
Total	100,00

De acordo com a média dos pesos atribuídos às variáveis apresentadas, as motivações que levaram a preferência maciça dos funcionários por uma outra escola administrada diretamente pelo Estado, ao invés da organização social, são parecidas com aquelas que determinaram a escolha dos professores optantes do Estado. A segurança do emprego público foi a variável que teve o maior peso na decisão dos funcionários (39,17), seguida da flexibilidade de horário no serviço público (30,00). As variáveis motivacionais, supostamente, relacionadas com o modelo de administração escolar burocrático, como maior autonomia da escola, uma gestão mais política e negociada e mais espaços para os trabalhadores exercerem influências nas decisões parecem ter exercido pouca influência na decisão dos funcionários.

Os resultados da média dos pesos atribuídos às motivações sugerem que, tanto para funcionários quanto para os professores optantes do serviço público, as variáveis que mais pesaram na escolha foram àquelas relacionadas com as vantagens que os servidores públicos desfrutam no Estado. As questões relativas aos modelos de gestão – o lugar onde a escola pode ser mais eficaz e eficiente pouco importaram.



Esses resultados ajudam explicar outras variáveis propostas para medir o grau de participação de funcionários e professores na gestão escolar. A pesquisa solicitou uma auto-avaliação desse nível de participação dos professores e funcionários. Diante de uma escala Lickert, com escores variando de 1 (muito fraca) a 5 (excelente) os seguintes resultados foram encontrados:

A análise dos dados coletados sugere que os funcionários se revelam pouco envolvidos com a gestão da escola. Para 83,4% deles, a participação nas atividades pedagógicas e administrativas da escola foi auto-avaliada como muito fraca e fraca. Também nas reuniões de pais e alunos, 58,3% dos funcionários auto-avaliam sua participação como fraca e muito fraca e só 8,3% fazem uma auto-avaliação positiva da sua participação.

Tabela 13. Frequência relativa do conceito de auto-avaliação da participação dos funcionários nas atividades promovidas pela Escola Áureo Filho (%)

Participação nas atividades da escola	Frequência do conceito				
	Muito fraca	Fraca	Regular	Boa	Excelente
Pedagógicas e administrativas	41,7	41,7	0,0	8,3	8,3
Nas reuniões de pais e alunos	25,0	33,3	33,3	0,0	8,3

O nível de participação aferido pelos próprios professores na antiga Escola Áureo Filho, tanto para os que optaram em continuar vinculado ao Estado, quanto entre os que optaram pela organização social, é positivo e maior que aquele verificado para os funcionários. Contudo, as auto-avaliações do envolvimento dos professores com a gestão escolar foram mais positivas entre os optantes da Asceteb do que dos optantes do Estado. Este é o dado mais relevante porque, culturalmente, os funcionários estão menos envolvidos com a gestão escolar, sobretudo a gestão pedagógica do que os professores. Nas atividades pedagógicas e administrativas, 87,5% dos optantes da OS auto-avaliam sua participação entre regular e excelente, na antiga escola, contra 66,7% dos que optaram pela escola do Estado. Nas reuniões de pais e de alunos, a diferença é muito pequena.

Tabela 14. Frequência relativa do conceito de auto-avaliação da participação dos professores nas atividades promovidas pela Escola Áureo Filho (%)

Participação nas atividades da escola	Frequência do conceito			
	Fraca	Regular	Boa	Excelente
<b>Optantes do Estado</b>				
Pedagógicas e administrativas	33,3	22,2	44,5	0,00
Nas reuniões de pais e alunos	11,1	22,2	44,5	22,2
<b>Optantes da Asceteb</b>				
Pedagógicas e administrativas	12,5	25,0	50,00	12,5
Nas reuniões de pais e alunos	0,00	12,5	87,5	0,00

#### 5.3.2.4 Influência do sindicato na escolha

Os sindicatos das categorias profissionais de servidores públicos tendem a fazer oposição aos processos de publicização. Eles percebem que esse processo desloca as relações de trabalho para um campo novo em que o papel do sindicato desaparece. Sindicatos representam trabalhadores com vínculos empregatícios. Se os professores e funcionários deixam de ter vínculo empregatício com o Estado e são transformados em sócios de uma organização social, o sindicato perde sua base. Na prática, também, a publicização pode representar um processo de precarização das relações de trabalho com perdas de conquistas trabalhistas importantes da classe trabalhadora. Há também o receio de que a publicização possa ser uma via de desresponsabilização do Estado com as políticas sociais e, desse modo, prejudicando os segmentos mais pobres da população. Há ainda razões ideológicas em jogo. Correntes significativas de lideranças sindicais e políticas de orientação marxista têm, claramente, uma preferência pela propriedade e pelo controle dos meios de produção e formas de gestão estatais. Por princípio, essas correntes se opõem a todo e qualquer processo que implique em perda de poder do Estado, mesmo para o terceiro setor e, mais fortemente, para o mercado.

Os dados da presente pesquisa indicam que, dos professores que eram sindicalizados 83,33% optaram pela permanência no Estado e 16,67 % optaram pela OS. Entre os professores que não tinha filiação sindical, 36,60% preferiram o Estado e 63,4% preferiram a OS. Ou seja, parece existir uma associação positiva entre sindicalização e opção pelo modelo de gestão escolar burocrático.

Tabela 15. Nível de sindicalização dos professores (%)

Filiação ao sindicato	Casos	Optantes Estado		Optantes Asceteb	
		Casos	%	Casos	%
Sim	6	5	83,33	1	16,67
Não	11	4	36,60	7	63,40
Total	17	9	100,00	8	100,00

Em relação aos funcionários da antiga Escola Áureo Filho, eles não eram sindicalizados e afirmaram que, sequer sabiam da existência de um órgão de representação sindical da sua categoria.

Indagados sobre em que tipo de modelo de gestão (escola do Estado x escola gerida por OS) o funcionário teria que ter maior dedicação ao trabalho, todos os funcionários responderam que na OS a dedicação seria maior. E somente 16,7% deles aceitariam trocar seu trabalho atual pela OS sem ganhos salariais.

Os resultados das análises dos dados da pesquisa apontam um perfil mais conservador dos optantes do Estado; eles não aparentam disposição em correr riscos e valorizam muito a segurança do emprego, as trocas informais com a organização, de “benefícios” como faltas ao trabalho e pontualidade; aparentam também maior satisfação com o clima e as condições de trabalho na escola estatal. Eles parecem também menos comprometidos com a gestão pedagógica do que aqueles que optaram pela OS.

Os professores optantes pela OS parecem mais ambiciosos. Eles buscam um espaço de maior reconhecimento profissional, valorizam o desafio do projeto novo, possuem expectativas de aumentar os rendimentos, acham que na OS poderão realizar melhor suas carreiras e são seduzidos por uma perspectiva de melhor clima organizacional e pelas novas instalações da escola.

Teoricamente, salário e segurança representam níveis mínimos de fatores higiênicos motivacionais. Eles não causam a satisfação do funcionário no trabalho mas, impedem a

insatisfação. As análises dos dados sugerem a existência de dois grupos com características aparentemente distintas. Um primeiro, de perfil mais conservador, movido para satisfazer suas necessidades básicas, o optante da escola gerida diretamente pelo Estado; um segundo, disposto a experimentar desafios, mais motivado para o crescimento e o desenvolvimento das capacidades ( ROBINS. 1999)

As motivações e expectativas dos professores em relação à Ascteb ajudam a compreender as relações que vão sendo tecidas entre eles e a OS. A publicização propicia o mais amplo ambiente de autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola. O que a escola fará com tanta liberdade?

A coordenação pedagógica da escola percebe um encantamento dos professores com tantas possibilidades. Contudo, ela identifica muitas resistências e dificuldades a serem transpostas. Segundo a coordenadora, quando são estimulados a inovar, os professores argumentam que é cedo demais e que os alunos não estão preparados:

Tem uma cultura toda ai que nós temos que considerar, que o aluno não compreende e que não é mesmo fácil de compreender. Mas o fato de que o aluno não compreende, que algo é inovador, não justifica ter que esperar. É fazendo que nós vamos compreender melhor o processo. É avaliando, reavaliando, parando, recomeçando, que nós vamos descobrir. O professor quer um modelo, ele quer uma cópia, sabe? Ele está sempre arranjando uma forma de justificar. (Coordenadora pedagógica, 2002 ).

A coordenadora pedagógica relata que, em uma certa ocasião, ressaltara que o projeto da OS fora proposto pela comunidade, que não era imposição do MEC:

Fomos nós que queríamos isso aqui e nós pedimos. Ai os professores ficaram desarmados, eles não têm mais a queixa, não têm mais o culpado. E isso é uma prática do professor: é o governo, é porque o Estado, é porque a secretaria, é porque o diretor. . . eles não têm mais isso, eles não têm mais a quem responsabilizar. (Coordenadora pedagógica, 2002)

Esta postura de resistência do professor à inovação pedagógica não é generalizada. A coordenadora percebe que os engenheiros e os professores provenientes da rede particular estão mais abertos do que aqueles que vieram da antiga Escola Áureo Filho, do Estado. A coordenadora cita um caso de inovação pedagógica de iniciativa de um engenheiro civil, professor não-licenciado:

Eu brinquei com ele dizendo, professor isso é uma loucura. Nós invertemos o processo, começamos pelo final - um projeto elétrico no primeiro dia de

aula ! Muito interessante você ver a reação da turma, um aluno olhando para o outro dizendo que não sabia isso, não sabia aquilo. O professor foi anotando os questionamentos deles no quadro. E fomos pouco-a-pouco provocando o aluno. O professor está maravilhado com a turma. As aulas começaram em 18 de março e não teve nenhuma evasão. Pela forma tradicional o projeto elétrico seria no final. Esse engenheiro civil não veio da antiga escola Áureo Filho. Os professores da casa diziam, que maluquice!. Os que vieram da antiga Escola Áureo Filho não iriam aceitar isso porque trazem certos “vícios”, certas preocupações. Eu não sei se é medo da inovação ou é medo de assumir responsabilidades. (Coordenadora pedagógica, 2002)

Esse ambiente novo de ampla autonomia na escola possibilita também à construção de um projeto pedagógico de raízes fincadas na comunidade escolar e mais inovador. A elaboração de um projeto pedagógico pela Asceteb, em si, já representa um avanço em relação à antiga Escola Áureo Filho, que não dispunha do projeto e onde “cada professor fazia como achava que devia fazer”. Segundo a coordenadora:

Não, isso foi muito, muito democrático. Até os pais participaram, tinha uma equipe de pais que tinha conhecimento em educação e que participava mais das reuniões. Houve participação de pais de alunos, de professores e de empresários, alguns deles com uma participação muito forte. (Coordenadora pedagógica, 2002)

Mas onde estaria a diferença? O que fará da Asceteb uma escola diferente das outras? Para a coordenadora pedagógica, a diferença estará no modo de atuação da escola junto aos alunos com maiores dificuldades de rendimento escolar e de comportamento por conta das deficiências trazidas da formação básica:

Eu acho que nosso diferencial vai ser nesse ponto; aquele aluno que está indo embora, que trancou, que abandonou porque viu que – puxa vida, não aprendi no ensino médio os cálculos e agora eu vou sobrar aqui. Não. É este que eu preciso trabalhar, é isso que pra mim vai ser a diferença. O que você não aprendeu? O que você pode aprender, o que é mesmo que você precisa neste momento? E já temos feito alguma diferença com esse tipo de trabalho, sabe? De ir ao encontro da dificuldade do aluno, seja ela comportamental, pessoal. Eu comecei a fazer um curso de psicologia transpessoal para ajudar esses meninos, vii, porque eu fiquei muito chocada com os problemas que eles trazem. A gente tá indo ao encontro deles, acolhendo (...). (Coordenadora pedagógica, 2002)

Essa preocupação da escola com a superação das causas que determinam o abandono também tem outra explicação. A Asceteb é remunerada por aluno mantido na escola. Os repasses de recursos do Estado para a OS são feitos mensalmente tomando o número de alunos que permanecem na escola e não no número inicial de matrículas.

Como os custos fixos são altos (salários e encargos sociais, pagamento de tarifas e de serviços de terceiros), a perda de aluno por abandono trará problemas para a manutenção da escola e comprometerá seu funcionamento. Isto obriga a escola a manter um sistema rigoroso de monitoramento da frequência dos alunos na escola e a desenvolver estratégias para atacar e superar rapidamente as causas do abandono. “A minha informação vem da secretária, ela faz isso criteriosamente todos os dias, no final do turno. Nós tivemos casos que não demos conta porque o professor não trazia a informação da falta”, explica a Coordenadora Pedagógica.

Esta sistemática adotada pelo governo para financiar a manutenção da OS não distingue as razões contextuais daquelas, de fato, de responsabilidade do gestor educacional, pelo abandono. A escola é responsabilizada injustamente por todo tipo de causa que leva ao abandono. Se as causas do abandono estão no âmbito da escola, a sistemática adotada revela-se adequada, porque obriga o gestor a repensar, a reformular e a aprimorar suas ações. Se as causas são de natureza contextuais – como é o caso, por exemplo, da pobreza da família, a escola não dispõe de instrumentos de política para enfrentá-las. Puni-la por uma causa contextual não parece sensato.

Um dos problemas freqüentes da escola é com a assiduidade e pontualidade dos alunos que trabalham. Um caso significativo ocorreu com um grupo de alunos empregados em uma cervejaria. Eles saem do trabalho às 14:30 horas e só chegam na escola por volta das 15:30 horas. Várias alternativas foram examinadas pra resolver o problema, inclusive, a formação de uma turma de alunos dentro da própria fábrica.

Uma segunda alternativa foi a seguinte, ele passa uma semana ou um mês em um turno que termina às 14:30 horas; nesse período nós prepararíamos o bloco de conhecimento, de atividades e ele iria se encarregar de fazer essas atividades. É possível também apresentar o conteúdo que ele perdeu e a escola dar um suporte nesse mês. Além dele ter o bloco de conteúdo e de atividades, a escola disponibilizaria alguns horários do profissional para ir lá, reunir com eles e tirar as dúvidas. Pensamos também na possibilidade dele recuperar o conteúdo em um seminário mensal e ainda vídeos e internet (Coordenadora pedagógica, 2002).

Uma segunda causa importante de abandono resulta da aprovação de alunos no vestibular da Universidade Estadual de Feira de Santana. Se no início a escola julgava que, rigorosamente, não se tratava de abandono e perdia o aluno para a universidade, hoje, ela procura flexibilizar os horários e manter o aluno freqüentando o seu curso profissional. O tratamento dado pela

escola aos casos de abandono devido a problemas de metodologia de ensino também merece destaque.

Nós tivemos um problema no curso de construção civil em uma disciplina. Eu fiz um trabalho com a turma, dois dias, refletimos junto com a professora. É uma turma dinâmica. Contratei uma especialista para traçar o perfil dessa turma e descobrimos que ela preferia atividades mais dinâmicas e o professor mantinha atividades em sala de aula. Os alunos chegam cansados, muitas vezes, sem alimentar-se e encontram uma aula monótona. Colocamos um professor mais dinâmico e trabalhando com projetos, atividades de campo e acho que recuperamos 40% do grupo. (Coordenadora pedagógica, 2002).

O modo como a escola lida com o problema do abandono, seja ele decorrente de causa escolar ou contextual, de fato, faz diferença em relação ao modo como tradicionalmente a questão é tratada no modelo de administração burocrático. Essa diferença, contudo, não pode ser atribuída unicamente a um maior comprometimento da escola com a sua missão. A diferença pode ser atribuída as exigências fixadas no contrato de gestão. Na Bahia, os diretores de escolas burocráticas do ensino fundamental e médio que foram concursados e certificados estão celebrando contratos de gestão com o governo. Naturalmente, uma escola burocrática tem um contrato de gestão mais limitado do que a escola gerencial. Na escola administrada diretamente pelo governo (burocrática) os professores e funcionários permanecem vinculados ao Estado e os recursos só podem ser aplicados observando as leis e normas do serviço público. Os recursos que são repassados pelo governo para a escola burocrática, via contrato de gestão, são destinados a cobrir a menor parcela das despesas. Desse modo, taxas elevadas de abandono na escola burocrática podem afetar mais o futuro do gestor do que propriamente o futuro da escola (dos professores e funcionários, particularmente).

A falta de iniciativas e de criatividade do professor da Asceteb, diante de tanta liberdade para ousar pedagogicamente, merece uma reflexão. Do encantamento inicial com tanta autonomia até a mudança há um longo caminho. A escola tem agora a responsabilidade de encantar seus professores com novos instrumentos de planejamento, com novos recursos metodológicos, com novas sistemáticas de avaliação, com técnicas de motivação e com estratégias para melhorar a participação e a integração comunitária. Isto sugere que as políticas e programas de descentralização devem ser precedidos ou acompanhados de programas de capacitação para que as responsabilidades sejam assumidas plenamente pelas esferas de poder local. Se esta capacitação (preparação) não ocorre, o poder local tenderá a reproduzir o mesmo projeto pedagógico e as mesmas técnicas de ensino e avaliação.

### 5.3.3 Participação dos alunos e pais

Não há uma organização formal de representação estudantil na Asceteb. A primeira iniciativa dos estudantes e apoiada pela escola foi para a constituição de uma Empresa Júnior. Este projeto foi paralisado devido a problemas de saúde de seu principal idealizador. Embora os estudantes não disponham ainda de uma representação formal – um grêmio estudantil, por exemplo, eles possuem uma organização não-formalizada e canais de reivindicações junto à escola:

Nós começamos este ano ao invés de um líder, dois líderes, comissões; as turmas têm comissões de representantes para questionar a avaliação, o conteúdo; uma comissão de eventos, de visitas, de seminários. Eles questionam, falam, argumentam, reivindicam coisas. Tem turma que tem reivindicações mais maduras que outras. Eles já chegaram a solicitar o afastamento de um professor que tinha um tratamento inadequado com os alunos. É desejo da escola que eles tenham um grêmio livre. Na antiga escola Áureo Filho tinha um grêmio atuante. Esta sala que eu estou está reservada para o grêmio. (Coordenadora pedagógica, 2002)

Os pais de alunos possuem uma associação. Ela vem da antiga Escola Áureo Filho e é sócia fundadora da Asceteb. Ela vende produtos e serviços aos alunos. Além de organizados em uma entidade própria, os pais também procuram a escola para resolver problemas dos filhos. A coordenadora pedagógica relata o caso de uma mãe de um aluno, adulto, muito tímido, que, sentindo-se encorajada pela escola, procurou-a para relatar a dificuldade do filho. Dizia-se envergonhada pelo fato do filho já ser um adulto. A escola já tinha percebido isso e tratado do problema. Essa procura das famílias pela escola para resolver problemas resulta da procura que a escola faz da família. "Quando a gente telefona para a casa dos pais convidando para uma reunião, por exemplo, algumas mães brincam – nossa, meu filho já é um adulto e eu convidada para ir à escola, nem imaginava (...); acha graça, dá risada", informa a Coordenadora Pedagógica.

Eu diria que 60 a 70% dos pais respondem à convocação da escola. Esse ano nós não fizemos assembleia porque estamos sem auditório. Estamos pensando em organizar aqui, nesse galpão, eu gosto muito do contato com os pais, gosto demais, acho que eles são os pares que nós precisamos. Eles confiam na escola, têm uma visão mais madura, nos fortalecem (Coordenadora pedagógica, 2002).



A Asceteb também procura envolver os pais nos cursos básicos, seminários e outras atividades de formação oferecidas pela escola. O curso de informática, por exemplo, foi todo gerenciado pelos pais.

A análise da participação dos pais, através da sua associação merece uma ressalva. É evidente que a relação da entidade dos pais com a escola assume um caráter diferente da escola administrada diretamente pelo Estado, uma vez que a entidade dos pais é sócia fundadora da organização social. Teoricamente, a escola também lhe pertence e sua responsabilidade na gestão é tanta, quanta a de uma organização empresarial associada. Ou seja, há um vínculo orgânico entre a entidade e a escola. A questão relevante será examinar qual papel que essa e outras entidades terão nos órgãos da Asceteb. Se de fato elas atuarão com independência e terão capacidade de influenciar nas decisões ou servirão apenas para legitimar as decisões que as representações do Estado e empresários tomarão.

Quanto à participação dos alunos, ela ainda não tem uma forma definida. A proximidade da escola profissional com o mundo do trabalho, a presença de empresas e empresários convivendo com a escola, a participação da entidade dos pais na fundação da Asceteb e alguns movimentos dos gestores podem influenciar na direção de organização mais acomodada politicamente e identificada com a direção da escola.

#### 5.3.4 A participação dos professores: o que mudou ?

Há mudanças consideráveis na vida dos professores que vieram da antiga Escola Áureo Filho para a Asceteb. A primeira é salarial. Houve um aumento significativo nos salários. Professores que ganhavam R\$400,00 (quatrocentos reais) passaram a ganhar R\$ 1 800,00 (mil e oitocentos reais).

A segunda mudança está no cumprimento dos horários. Durante todo o primeiro ano letivo da escola publicizada os alunos não ficaram sem aulas um dia sequer. Quando um professor que tem outro vínculo de trabalho, por alguma razão, não pôde ministrar suas aulas, a coordenadora pedagógica era antecipadamente comunicada para que a escola planejasse atividade e os alunos não ficassem fora da sala.

Isso era algo muito complicado na Escola Áureo Filho. Agora ele é convidado a cumprir prazos previamente estabelecidos, é convidado a

refletir sobre a avaliação, sobre a prática pedagógica, a estabelecer com o aluno uma prática diferente. A gente vai lá, assiste um pouco a aula dele; é oferecido a ele uma gama de recursos audiovisuais, didáticos. Essas coisas nós não tínhamos. (...) Eu não sei o que o dinheiro modificou para eles, eu diria que não modificou não. Já tinha uma percepção assim na outra escola: se eu ganhasse melhor eu ia fazer! É porque o salário de professor é pouco..., e eu dizia assim, pode ganhar rios de dinheiro, não é esse o x da questão e eu estou vendo agora que não é. O professor insiste em vir com aquela roupinha dele, sabe, porque tem de vir de sandália, porque tem que vir com uma camisa de malha porque é professor. Não, não mudou nada, eu acho que o dinheiro não mudou o professor. Eu acho que eles participam hoje porque são obrigados, mas é uma participação limitada, ele mal fala, fica escutando, está sempre querendo algo que não chegou. Esse é o discurso do professor. (Coordenadora pedagógica, 2002)

Dispondo de novas instalações, de materiais e equipamentos de moderna geração, de melhores condições de trabalho, de projeto e apoio pedagógico e salários mais dignos, qual é então o x da questão? Por que o discurso do professor proveniente da escola estatal não muda? Por que esta melhoria substancial de salário não foi acompanhada de um comprometimento maior com o trabalho?

#### **5.4 O velho e o novo: comprometimento e culturas organizacionais**

A idéia da associação entre salário e comprometimento com o trabalho é muito controversa na literatura. O discurso sindical alimenta esta associação. A falta de comprometimento com o trabalho observada pela coordenadora pedagógica em uma OS é sintomática. Concretamente, os professores se comportam como empregados de uma organização que não lhes pertence. A Asceteb é uma organização empregadora, patronal, constituída de pessoas jurídicas, embora com características particulares. Teoricamente, seus empregados possuem as mesmas expectativas de qualquer outro empregado: oferta de salários e benefícios, no mínimo compatíveis com os praticados no mercado, programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal, adoção de políticas de avaliação e promoção, comunicação bilateral, garantia de relativa estabilidade no trabalho, padrões mais orgânicos de funcionamento e outros.

Nas organizações que compõem o Terceiro Setor, contudo, o corpo técnico normalmente se vincula à entidade por motivos filosóficos, por identificação com uma causa; os indivíduos desempenham atividades compensadoras em si mesmas. Na definição de Ramos (1981) a recompensa básica está na realização dos objetivos intrínsecos daquilo que fazem, não na renda auferida pela atividade.

Mesmo com a subordinação empregatícia dos docentes, que torna a Asceteb diferente de uma entidade cooperativa e da ausência de um vínculo filosófico que caracteriza as relações dos indivíduos com as organizações do Terceiro Setor, a criação dessa organização social tem um processo marcadamente distinto da constituição de uma empresa. Os professores foram sujeitos ativos na definição do modelo de gestão.

Afinal, haveria alguma influência o tipo de vínculo do sujeito com a organização sobre o comprometimento com o trabalho? Antes de examinar a específica sobre essa questão é importante ressaltar a relevância crescente desse campo relativamente novo de estudos sobre a natureza e os fatores associados à emergência de vínculos de compromisso entre trabalhadores e diferentes aspectos do seu mundo do trabalho. Para Bastos (1998), as pesquisas sobre comprometimento no trabalho ganharam força a partir do final dos anos setenta e início da década de oitenta, sobretudo, depois da publicação de um artigo de Mowday, Porter e Steers em que propõem um modelo de pesquisa para esse campo.

Comprometimento é a propensão do indivíduo em se manter na organização, respeitar seus valores e objetivos e empenhar-se em favor da mesma. Isto se traduz em engajamento, agregação, adesão, envolvimento e lealdade. Comprometer-se significa estabelecer vínculo com elementos da realidade produtiva. Na literatura científica, os sentidos recorrentes da palavra comprometimento, são: afinidade com os objetivos e valores, e desejo de manter-se como membro da organização; assunção de responsabilidade e empenho em prol da organização (BASTOS, 1995; BASTOS, BRANDÃO e PINHO, 1997). O estado da arte do comprometimento foi apresentado por Bastos (1995).

Bastos (1998) relata que os trabalhos sobre comprometimento foram fortemente impactados com a proposta de modelo teórico de Meyer e Allen em que o comprometimento é visto possuindo três bases: afetiva, “continuação” e normativa. Nos anos noventa consolida-se a visão de fenômeno multidimensional, até que, em 1993, Morrow (citado por BASTOS, 1998) apresenta uma revisão sobre diversos conceitos ou formas de comprometimento no trabalho: envolvimento com o trabalho, comprometimento com a carreira, ética no trabalho, comprometimento organizacional afetivo e comprometimento organizacional de continuação ou calculativo. Esses grandes focos abrangem cinco medidas: valores (ética), trabalho, carreira e organização. A autora propõe que esses conceitos sejam tomados como dimensões

do comprometimento no trabalho. Do mesmo modo que se procede para mensurar a satisfação no trabalho, é possível gerar um índice de comprometimento e permitir o estabelecimento de perfis de comprometimento, ambas ferramentas gerenciais de grande utilidade.

Embora o comprometimento seja um campo recente de estudos organizacionais, há uma vasta literatura sobre o tema. O tema merece um tratamento mais denso no âmbito da publicização da gestão escolar e sugere um estudo específico. Bastos (1995) apresenta um estado da arte da pesquisa desse domínio. Não foram encontradas referências bibliográficas sobre o tema no campo da gestão educacional.

Carvalho (2000), citando vários autores, ressalta que o comprometimento também é retratado em função do apego do trabalhador a diferentes aspectos de seu trabalho. Algumas das possíveis fontes desse apego seriam o sindicato, a profissão, a organização, o grupo de trabalho, objetos, condições de trabalho e recompensas.

A influência da natureza do vínculo trabalhador/organização sobre o comprometimento com trabalho foi investigada por Carvalho (2000). Ela comparou duas formas de organização do trabalho, uma empresa de prestação de serviços e uma cooperativa de trabalho, que prestavam serviços a uma grande corporação da Bahia. Trata-se, portanto, de um processo de terceirização de atividades-meio, envolvendo uma grande empresa do ramo de serviços essenciais da Bahia como contratante, e duas organizações, uma empresa e uma cooperativa de trabalho, como contratadas. Estas distintas formas de organização possuem peculiaridades dos laços formais de trabalho. Enquanto na empresa pressupõe-se subordinação empregatícia, o cooperativismo confere ao cooperante o papel de “dono do próprio negócio”. A autora observou que, nem sempre, os cooperantes introjetam esse papel ou reclamam para si o exercício do mesmo. Muitos cooperantes esperam da cooperativa ações desejáveis de um “bom empregador”. Na medida em que a cooperativa não corresponde a esses desejos dos trabalhadores ela pode gerar um sentimento de frustração de expectativas e de falta de reciprocidade entre os indivíduos e a organização. Deste modo, estaria comprometida a propensão do indivíduo em se manter na organização, respeitar seus valores e objetivos e empenhar-se em favor da mesma. Os trabalhadores perceberiam a organização cooperativa como mais uma forma de exploração do trabalho pelo capital, distante e alheia aos seus interesses.

Carvalho (2000) comparou três alvos do vínculo do trabalhador: com a organização-cliente, onde os trabalhadores prestavam serviço; a sua própria organização, ou seja, a empresa ou a cooperativa onde ele mantém o vínculo e; a carreira profissional. A autora observou que tanto os prestadores de serviço que eram empregados da empresa como os cooperantes eram mais comprometidos com a corporação contratante do que com a própria empresa em que mantinham vínculos. O que mudava era a natureza do vínculo entre os trabalhadores e a organização-cliente. Entre os cooperantes e a cliente o comprometimento era do tipo afetivo, enquanto entre os empregados o comprometimento era do tipo normativo. A explicação desse vínculo afetivo está na origem dos cooperantes, ex-empregados da organização-cliente.

Quadro 1. Graus de prioridade e tipo de comprometimento entre empregados e cooperantes prestadores de serviço.

Categoria de Trabalhadores	Organização-cliente		Organização do Trabalhador		Carreira
	Prioridade	Tipo de comprometimento	Prioridade	Tipo de comprometimento	Prioridade
Empregado	1	Instrumental	2	Normativa	3
Cooperante	1	Afetivo	3	Normativo	2

Fonte: Carvalho, 2000. Elaborado pelo autor.

Os cooperantes tinham nas suas carreiras, o segundo foco de comprometimento mais saliente e, por último, a organização cooperativa. No comprometimento do tipo instrumental o vínculo do trabalhador é determinado por uma relação de ganhos e perdas relacionados à permanência ou saída da organização. O comprometimento normativo resulta da internalização de pressões normativas que agem criando comportamentos compatíveis com interesses e objetivos organizacionais, sejam essas pressões decorrentes tanto de critérios de

recompensas quanto de normas e valores compartilhados. O comprometimento afetivo resulta da força da identificação e envolvimento de um indivíduo com a organização. Nesta perspectiva, comprometer-se significa se relacionar ativamente com a organização.

O comprometimento afetivo dos cooperantes com a organização-cliente tem uma possível explicação na origem desses trabalhadores: ex-empregados e ex-estagiários demitidos da cliente e expressa uma recusa em desvincular-se afetivamente daquela que um dia foi a sua organização-contratante (CARVALHO, 2000).

Há diferenças fundamentais entre uma cooperativa de trabalho e a Asceteb. Enquanto na cooperativa os trabalhadores são donos do próprio negócio, na Asceteb, uma organização social constituída de pessoas jurídicas, os professores e funcionários são empregados e regidos pela mesma legislação trabalhista e com os mesmos direitos de qualquer outra categoria profissional do mercado. Contudo, os empregados da Asceteb estão na origem da constituição da entidade e no projeto de publicização da gestão escolar. Ou seja, houve uma adesão voluntária à entidade. Segundo Meyer e Allen (1997) candidatos que são confrontados no processo de recrutamento e seleção com as vantagens e desvantagens do novo trabalho têm consciência da escolha e esses indivíduos que escolhem livremente um curso de ação estarão mais comprometidos com esse curso de ação. O pouco nível de comprometimento dos docentes da Asceteb com o trabalho, percebido pela coordenadora, talvez possa ser explicada pelas diferenças individuais na propensão a se tornar comprometidos, como características pessoais, a experiência prévia, as expectativas antes de entrar na Asceteb (MOWDAY et ali citados por MEYER E ALLEN, 1997)

Deveria ser esperado um maior comprometimento dos docentes com o trabalho, na medida em que as oportunidades de participação nos processos decisórios foram ampliadas com a conquista de maior autonomia da escola. Além disto, os professores da antiga Escola Áureo Filho estiveram envolvidos na criação da própria organização social gestora – a Asceteb. Desse modo, seria esperado um vínculo mais afetivo do que normativo entre os professores e a Asceteb. Contudo, o que a coordenadora pedagógica e o próprio gestor da escola observam, é que esse vínculo é mais normativo, tal como ocorreu entre os cooperantes e a cooperativa de trabalho investigada por Carvalho (2000).

A prevalência de um comprometimento mais normativo e menos afetivo entre os docentes e a Asceteb poderia ser explicada pelas características particulares dessa organização social. Conforme já foi salientado, a entidade não é constituída pela livre associação de professores e funcionários, mas de pessoas jurídicas. Os professores são empregados da Asceteb. Isto poderia explicar a falta de apego afetivo dos docentes com a Asceteb, a pouca identificação com os objetivos, com os valores e com a missão da organização, o envolvimento ainda pequeno com os projetos e a falta de imersão dos professores revelada pelos gestores.

A mudança de modelos de gestão escolar – do burocrático para o gerencial não é suficiente para romper com a cultura organizacional do serviço público. As crenças e os valores da antiga Escola Áureo Filho acompanham as pessoas e subsistem na nova cultura gerencial.

### **5.5 Cultura da organização escolar**

Para Nóvoa (1999), as instituições escolares adquirem uma dimensão própria, enquanto espaço organizacional onde também se tomam importantes decisões educativas, curriculares e pedagógicas. Mas em um mundo de constantes renovações científicas e de mudanças das políticas educativas, ele identifica um olhar de desconfiança do universo pedagógico. Haveria uma zona de resistência em importar para o campo educativo as categorias de análise e de ação do mundo econômico e empresarial e da adoção de uma perspectiva tecnocrática com o esvaziamento das dimensões políticas e ideológicas do ensino e da educação. Ele julga importante essa resistência como modo de dificultar uma transferência acrítica e redutora das perspectivas organizacionais para o espaço escolar. Se, por um lado, isto impede a simplificação do humano e se evita pensar a escola como fábricas ou oficinas, por outro, pode justificar um alheamento em face de novos campos de saber e intervenção, como a cultura organizacional.

A escola é uma instituição dotada de autonomia relativa, como um território intermédio de decisão no domínio educativo, que não se limita a reproduzir as normas e os valores do macro-sistema. Ela deve ser estudada em todas as suas dimensões organizacionais: mítica, social-histórica, institucional, organizacional (ou estrutural), grupal, individual e pulsional.

Os valores, com as normas, as crenças compartilhadas, os símbolos e os rituais constituem os elementos da cultura de uma sociedade ou de qualquer organização. A cultura consiste de

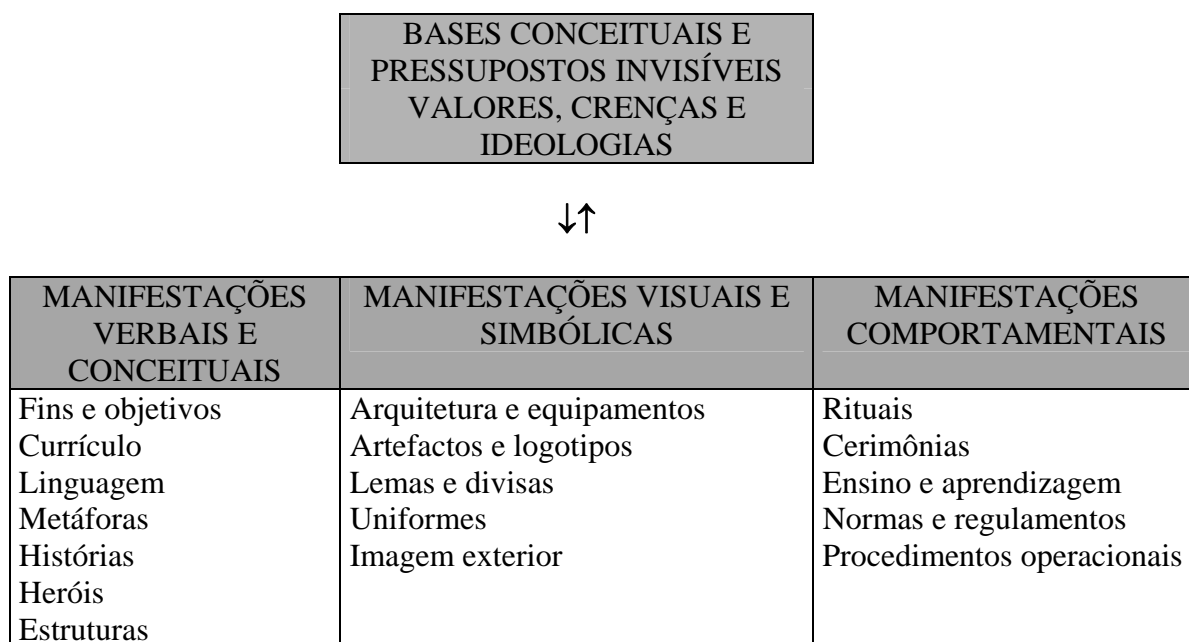
elementos compartilhados que constituem os padrões para perceber, pensar, agir e comunicar. A organização transmite aos seus membros, através de diversos mecanismos, esses elementos compartilhados (TAMAYO, 2000).

O essencial, portanto, não são as estruturas físicas e os equipamentos utilizados pelas pessoas mas os sistemas de crenças e de valores, as interações entre seus membros, as atividades por eles executadas e o próprio funcionamento da organização. São os papéis, as normas e os valores que definem e norteiam o funcionamento de uma organização. Os papéis são elementos discriminadores, eles diferenciam os indivíduos a partir de cargos e funções; as normas e os valores são elementos integradores, já que eles são compartilhados por todos ou por boa parte dos membros de uma organização (TAMAYO, 2000).

O conceito de cultura organizacional foi transportado para a área da educação na década de setenta (NÓVOA, 1999). É possível então falar de uma cultura da organização escolar como o conjunto de valores e crenças produzidos e compartilhados pelos membros da escola.

Beare (citado por NÓVOA, 1999), apresenta um esquema com os elementos da cultura da organização escolar. Em uma zona de invisibilidade estariam as bases conceituais e pressupostos invisíveis e em uma zona de visibilidade estariam as manifestações verbais e conceituais, as manifestações visuais, simbólicas e as comportamentais.

Quadro 2. Elementos da cultura da organização escolar



Fonte: Nóvoa, 1999



A Asceteb é uma organização muito recente. Ela foi qualificada como OS pelo Governo da Bahia em 1999. Falar de uma cultura organizacional talvez seja exagerado. Mas seus membros, ou parte deles, possuem uma origem comum, uma história de convívio de anos de trabalho conjunto na antiga Escola Áureo Filho e em outras escolas da cidade de Feira de Santana. É dessa origem comum os sinais da cultura da inércia burocrática e de crenças compartilhadas como observa a coordenadora pedagógica. Se antes não havia condições de trabalho e os salários eram aviltantes, agora são "os alunos que não estão preparados para mudanças". (Coordenadora Pedagógica, 2002) E assim a escola, em alguns aspectos, vai repetindo o passado, vai reproduzindo suas práticas pedagógicas, sua forma de planejamento e suas metodologias de ensino.

Mas, ainda assim, a descentralização operada contribui para a inovação pedagógica. As mudanças mais significativas da publicização no campo pedagógico são o currículo por competência e um sistema de avaliação da aprendizagem que se assenta também nesta concepção pedagógica. Nos planos administrativo e financeiro a escola utiliza amplamente a sua autonomia: contrata, promove e demite segundo seus próprios critérios, institui planos de cargos e salários, mantém planos de benefícios e de desenvolvimento de recursos humanos, compra e vende serviços como qualquer organização privada. As inovações no plano pedagógico, administrativo e financeiro evidenciam diferenças fundamentais dos processos anteriores de descentralização em que as escolas se limitavam a organizar e operar o caixa escolar. De fato, as experiências anteriores demonstraram um progresso maior na implantação e operação de unidades executoras de recursos repassados diretamente à escola do que com a implantação de planos ou projetos pedagógicos. Ou seja, mesmo dispondo de algum grau de autonomia e sendo estimuladas pelos órgãos centrais, as escolas pouco avançaram no plano pedagógico.

O modelo de administração gerencial contribuiu, portanto, para a adoção de inovações pedagógicas no ensino profissional. As mudanças, contudo, não estão introjetadas no corpo docente. Parece algo de fora para dentro que ainda assusta o professor. A pesquisa sobre as motivações dos professores que tiveram a oportunidade de escolher entre permanecer na escola burocrática ou transferir-se para a Asceteb já indicava que as vantagens atribuídas a um ou outro modelo (burocrático x gerencial) tocavam pouco aos professores. As questões relacionadas aos modelos de gestão e suas implicações no plano pedagógico, administrativo e

financeiro ou foram pouco percebidas pelos professores ou não foram relevantes na sua percepção.

## **5.6. Uma abordagem econômica do projeto da Asceteb: análise de eficiência**

A presente investigação avaliou também o projeto da Asceteb enquanto empreendimento econômico, analisou alguns de seus indicadores de eficácia e outros resultados relevantes da gestão. A discussão sobre eficiência de modelos de gestão de educação remete à teoria do capital humano, ao tratamento da educação como um investimento.

Para Le Grand e Robinson (1980) os investimentos com a educação nos Estados Unidos cresceram muito além das expectativas desde o período pós-guerra. Este fato foi agravado por ciclos de recessão econômica e por um crescimento abrupto das taxas do ensino superior. Também no Brasil, o acesso da população à educação vem crescendo pressionado os orçamentos públicos por mais investimentos no setor. Da educação infantil até a formação superior, o cidadão passa 17 anos de sua vida.

A teoria do capital humano foi proposta por Shultz (1961) e Becker (1964). Ela representa um desdobramento dos postulados da teoria econômica marginalista aplicada à educação, ou seja, da teoria neoclássica. Ela vincula educação ao desenvolvimento e à distribuição de renda. O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção.

A educação passa, então, a constituir-se em um dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de produtividade e renda. O indivíduo é uma combinação de trabalho físico com educação e treinamento. A teoria supõe que o indivíduo é produtor de suas próprias capacidades de produção, chamando-se, então, de investimento humano o fluxo de despesas dele e do estado para aumentar a sua produtividade. A um acréscimo marginal de escolaridade corresponderia um acréscimo marginal de produtividade. A renda é tida como função da produtividade. Ou seja, a educação é um instrumento eficiente de distribuição de renda e equalização social. Com a aplicação da teoria do capital humano tornou-se possível estimar a contribuição da educação para o desenvolvimento econômico de uma comunidade.

Langoni (apud CASTRO, 1978) estimou em 20% a contribuição da educação para o crescimento econômico do Brasil, entre 1950 e 1969. O mesmo Castro afirma que Deninson estimou em 42% o aumento da produção per capita norte-americana, a partir de 1929, causada pela educação.

A análise econômica do projeto da Asceteb foi realizada com base no cálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR) do investimento. A TIR é uma medida da velocidade de recuperação do investimento. Ela ajuda a decidir em que nível de educação é mais vantajoso economicamente investir ou se é melhor alocar os recursos em outras áreas, diferentes da educação. Teoricamente, os retornos do investimento educacional são maiores nos níveis básicos e decrescem em direção ao ensino superior. Em outras palavras, os investimentos em educação elementar estão associados a aumentos consideráveis de renda, gerando taxas de retorno (entre 20 e 40%) que são amplamente superiores àqueles encontrados para o capital físico. A educação universitária gera invariavelmente taxas de retorno mais baixas (entre 10 e 15%), compatível com a produtividade marginal decrescente do investimento. E educação secundária está associada a taxas de retorno intermediárias entre a universitária e a educação elementar. Para o ensino profissionalizante, especificamente, Castro (1976) encontrou taxas de retorno, em Belo Horizonte, consideradas elevadas, entre 35 a 40%.

No presente estudo foram estimados quatro valores de TIR, com base em duas alternativas de inserção dos jovens concluintes dos cursos da escola, no mercado de trabalho de Feira de Santana. A primeira estimativa considera o salário ofertado pelas pequenas e médias empresas de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) e a segunda considera o salário ofertado pelas grandes empresas, em torno de R\$ 600,00 (seiscentos reais). As estimativas foram feitas para dois períodos de amortização: 15 e 20 anos.

Tabela 16. Taxa Interna de Retorno (TIR), em %, do projeto da Asceteb.

Benefícios mensais	Prazo de recuperação	Prazo de recuperação
	15 anos	20 anos
R\$ 400,00	15	19
R\$ 600,00	44	45

As taxas de retornos obtidas para o investimento na formação profissionalizante, de Feira de Santana, variaram de 15 a 45%, (consideradas média à alta) dependendo do período de amortização e, sobretudo, dos salários futuros a serem auferidos pelos alunos-investidores. As análises confirmam que, de fato, a formação profissionalizante é um bom investimento para a família e para a sociedade. Para aqueles que vierem a se empregar com salários de R\$ 600,00 (seiscentos reais), a velocidade de recuperação do investimento (Figura 1) será duas vezes maior do que para aqueles que receberão salários de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). A Figura 1 compara a renda acumulada semestralmente por jovens sem e com o projeto de educação profissional da Asceteb. Ao final do primeiro ano no mercado de trabalho e com um salário mensal três vezes superior ao daqueles sem projeto (R\$ 600,00 x R\$ 300,00), os alunos com projeto terão equiparado sua renda com aqueles que preferiram o mercado de trabalho ao invés da escola. Já os alunos com renda mensal projetada de R\$ 400,00 só equiparão seus benefícios com aqueles sem projeto, ao final do quarto ano.

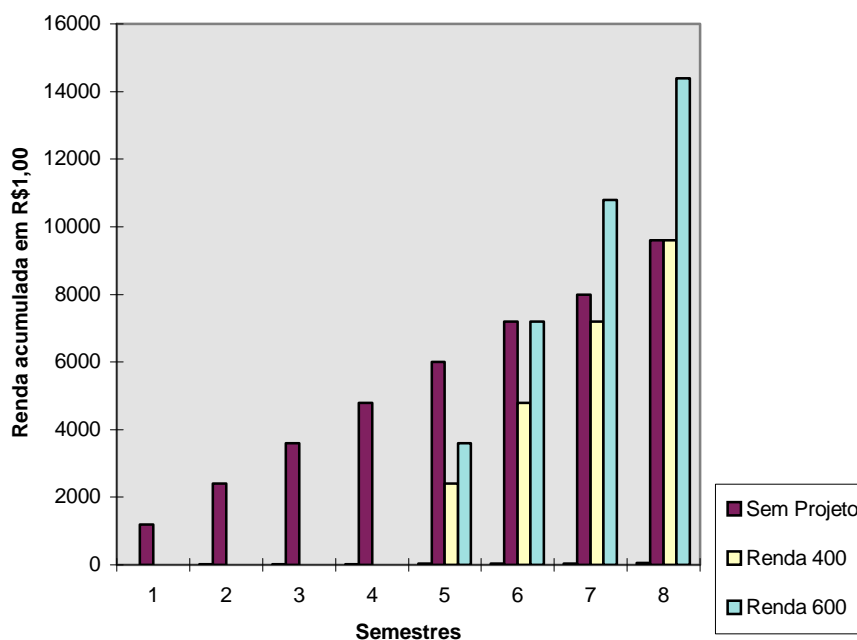


Figura 1: Renda comparada com e sem o projeto Asceteb, 2002.

A análise da taxa interna de retorno mensura apenas uma das contribuições da educação para o jovem e para a sociedade. A educação, contudo, tem outras funções, como a formação de valores e a socialização do sujeito. Ao recortar e analisar mais detalhadamente a função econômica, isto não significa que essa abordagem seja mais ou menos relevante que as demais. Ela assume relevância pelo significado particular que a própria educação profissional tem para a juventude, particularmente para uma parcela mais pobre da população que precisa ingressar mais cedo no mercado de trabalho.

### **5.7 Indicadores da gestão pedagógica, administrativa e financeira: um análise de eficácia da gestão**

Completado um ano de exercício do contrato de gestão celebrado com o Governo da Bahia, a Asceteb apresenta os primeiros resultados nos campos gerencial e pedagógico. Dentre esses resultados merece destaque um conjunto de instrumentos de gestão, destinados a orientar as ações dos gestores tanto no plano pedagógico quanto administrativo e financeiro. São eles:

- Plano de Desenvolvimento e Capacitação de Recursos Humanos.
- Plano de Gerenciamento de Custos.
- Plano de Orçamento e Controle Patrimonial.
- Plano de Marketing
- Plano de Cargos e Salários.
- Programa de Informatização
- Regimento Interno
- Norma Regulamentadora para a Contratação de Serviços, Obras e Aquisição de Bens.
- Normas de Contratação e Gestão de Pessoal.
- Planos de Cursos

O quadro de pessoal da organização ainda não está consolidado porque ele depende da utilização plena da capacidade instalada para oferta de cursos e vagas para os cursos técnicos. Desse modo, a Asceteb mantém um núcleo docente efetivo reduzido e um quadro flutuante maior. O quadro de pessoal em agosto de 2002 era o seguinte:

Quadro 3. Pessoal efetivo e flutuante da Asceteb, em agosto de 2002.

<b>Categoria/Vínculo</b>	<b>Quantidade</b>
Professores do Quadro Efetivo	7
Professores do Quadro Flutuante	18
Funcionários Efetivos	13
Funcionários Terceirizados	2
Total	40

Fonte: Asceteb, 2002

Estão matriculados nos cursos da Asceteb 537 alunos. Isto representa uma relação de 21,5 alunos por professor e 35,8 alunos por funcionário.

### **5.8 Indicadores de movimentação escolar: aprovação, reprovação e evasão**

O sistema de avaliação da aprendizagem da Escola Áureo Filho está orientado para aferir o domínio das habilidades e competências dos componentes curriculares dos módulos. A frequência mínima obrigatória é de 75% da carga horária. A avaliação da aprendizagem é feita atribuindo-se três conceitos: N – nivelado; A – aproximado; D – distanciado. A suficiência escolar será verificada através da assiduidade e avaliação da aprendizagem, ambas eliminatórias por si mesmas. Em cada componente curricular, a avaliação da aprendizagem deverá constar obrigatoriamente de, no mínimo, uma atividade escrita e individual e um trabalho em grupo, tomando-se por base, 40% da carga horária do componente curricular. Os alunos são avaliados em duas dimensões: cognitiva e comportamental. A matriz de avaliação comportamental compreende os seguintes itens: capacidade de busca; ética na relações; otimização do tempo; coordenação de grupos; iniciativa; cumprimento de prazos; organização; criatividade; capacidade estética e; capacidade de atender comandos.

Se o desempenho acadêmico do aluno é fraco, ele e a escola firmam um contrato de tarefas para a recuperação, que são desenvolvidas em paralelo ao módulo, em turno apostado ao que ele estuda. Se ele não consegue recuperar paralelamente, faz um novo contrato de tarefa para executá-lo como “dependência” em outra turma, avançando com os demais de sua turma. Na prática, a escola não reprova. Há dois casos extremos de dificuldade de aprendizagem em que os alunos apresentam deficiências crônicas. A escola contatou a família desses jovens e com o

diagnóstico psicopedagógico está reorientando a formação desses alunos. Um deverá ser pedreiro e o outro mestre de obras.

O princípio da recuperação funciona do mesmo modo para a avaliação comportamental. Se o aluno tem um desempenho fraco ele assina um termo de compromisso e pode se recuperar sem prejuízo de sua formação.

Dos 537 alunos matriculados desde setembro de 2001 até novembro de 2002 ocorreram 11 evasões. Isto representa 2% dos alunos. É uma taxa muito baixa comparada com a rede pública estadual (BAHIA 2001).. A evasão é maior no turno matutino do que no vespertino. A principal causa da evasão é a mudança para outra cidade, algumas vezes, ocasionada por motivos de trabalho. E escola recebe mais frequentemente solicitações de trancamento de matrículas. Isto está relacionado com a sazonalidade do trabalho no mercado de Feira de Santana e de outros municípios mais próximos. Não há casos de repetência. As dificuldades de aprendizagem dos alunos são prontamente percebidas pela coordenação que pactua com o aluno um plano de recuperação ou de reforço paralelo. Um caso sobre dificuldade extrema de aprendizagem de um aluno recebeu da escola um tratamento especial. A escola identificou as potencialidades do aluno e ele vem se qualificando em ocupações correlatas mas sem abandonar a escola e o convívio com os colegas.

## **5.9 Frequência docente**

Levantamento realizado junto à coordenação pedagógica sobre a frequência docente revela que, nesse primeiro ano letivo, não houve um dia sequer que os alunos da escola tenham ficado sem aula devido à falta de professores. Segundo informa a escola, toda vez que um professor não pode comparecer ao trabalho, a coordenação pedagógica é antecipadamente comunicada. A escola então providencia professores para que os alunos não fiquem sem aulas. As poucas ausências de professores têm se verificado mais no curso de Segurança do Trabalho por conta da ocorrência eventual de acidentes e necessidade da permanência do professor na sua outra atividade profissional.

## **5.10 Atos de vandalismo e deprecação da escola**

Há um único relato de ato de vandalismo praticado por estudante neste primeiro ano de funcionamento da escola. Ele é mais digno de registro pela forma como a escola trabalhou a

questão. O diálogo com a turma resultou no compromisso dos alunos em assumir a responsabilidade pelo prejuízo da escola: uma cadeira nova acolchoada riscada, do auditório. Não há sinais de depredação dentro e fora da escola.

### 5.11 Investimento em capacitação docente e desenvolvimento de pessoas

A Asceteb ofereceu 2.777 horas totais de cursos ao seu corpo docente, efetivo e flutuante, durante esse primeiro ano letivo (setembro, 2002). Os eventos com a carga horária e o número de participantes encontram-se na Tabela 17.

Tabela 17. Oferta de eventos de capacitação e desenvolvimento de pessoas pela Asceteb.

<b>Eventos</b>	<b>Nº de participantes</b>	<b>Horas</b>
Ensino por competência	18	480
Dinâmica de grupo	18	20
Desenvolvimento de pessoas	18	48
Cursos de aperfeiçoamento técnico	17	630
Complementação de licenciatura	4	1.555
Metodologia da pesquisa	2	40
Pedagogia da alternância	18	4
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>2.777</b>

Fonte: Asceteb, 2002

Os esforços iniciais em capacitação estiveram orientados na preparação do corpo docente para o ensino por competência, uma vez que o projeto pedagógico da escola assim está concebido, e para a complementar a formação com a habilitação em licenciatura de alguns profissionais. A importância que a capacitação docente assume na organização se expressa na instituição de um plano específico norteador dessas ações pela entidade gestora.



## 5.12 O financiamento da escola

O governo da Bahia repassa R\$ 2.200,00 por aluno/ano mantido na escola, em cotas mensais, limitado a 80% das matrículas. Este valor corresponde, aproximadamente, a U\$ 611,0. A Tabela 18 compara os custos da educação básica brasileira com o valor arbitrado pelo governo da Bahia para o financiamento do estudante na Asceteb.

Tabela 18. Custo unitário anual por estudante e por ciclo no Brasil

<b>Ciclos</b>	<b>US\$</b>
1 <sup>a</sup> à 4 <sup>a</sup>	441,78
5 <sup>a</sup> à 8 <sup>a</sup>	544,45
9 <sup>a</sup> à 11 <sup>a</sup>	564,98
Educação profissional na Asceteb	611,00

Fontes: Rodriguez e Herran, 2000 e Asceteb, 2002

Os recursos totais repassados pela SEC durante o primeiro ano de contrato de gestão foram de R\$ 688.230,00. É um número inferior ao correspondente a 80% dos alunos matriculados, porque estão subtraídos os trancamentos temporários de matrículas.

A composição das receitas do primeiro ano de contrato de gestão da Asceteb, por fonte, revela que é o Estado o provedor quase que exclusivo da organização. O que é relevante observar é que a escola passa a ser financiada por outras rubricas do orçamento governamental, além da função educação, de acordo com os conceitos da contabilidade pública.

Tabela 19. Composição das receitas da Asceteb, por fonte, do período de maio 2001 a abril 2002.

<b>Fontes de Receitas</b>	<b>R\$1,00</b>	<b>%</b>
Secretaria da Educação e Cultura	688.230,00	86,2
Secretaria de Trabalho e Ação Social	83.455,00	10,4
Próprias (cantina, xerox, taxas seleção)	19.974	2,5
Aplicações financeiras	1.586,00	0,2
Consultorias	5.500,00	0,7
Total	798.745,00	100,00

Fonte: Asceteb, maio de 2002

Do orçamento total da entidade, os recursos originários do contrato de gestão representaram 86,2% do total. As demais fontes participaram com 13,8% do orçamento da Asceteb. As únicas receitas de origem privada resultam da exploração da cantina da escola e dos serviços de reprografia. Portanto, não há aportes do campo empresarial para o financiamento da escola. Segundo depoimento do atual gestor da Asceteb, a participação das fontes de receitas extra-contrato de gestão deverá aumentar progressivamente.

## CAPÍTULO VI

### CONCLUSÕES

Tornou-se lugar comum falar das profundas e rápidas transformações pelas quais passam o mundo do trabalho e o das organizações, com reflexos diretos e indiretos em várias dimensões da vida do cidadão. Algumas evidências apontam um certo arrefecimento nessa trajetória, notadamente, no campo da reforma do Estado. Parece já não haver tanta convergência entre os ideólogos da globalização, a julgar por declarações de importantes agentes formadores de opinião, no Brasil e em alguns países industrializados. O projeto neoliberal de Estado mínimo perde força ao tempo que parece também perder força, também, as correntes defensoras de um Estado imutável e de uma administração pública burocrática, ineficaz e ineficiente, controladora dos meios em detrimento dos fins. A reforma do Estado não é patrimônio neoliberal. É uma necessidade para ajustar-se aos novos tempos, para melhor servir aos interesses coletivos. A sociedade civil organizada deseja reformar o Estado. Consolida-se um terceiro setor, constituído por uma multiplicidade de organizações sem fins lucrativos e com finalidades públicas, formulando, executando e fiscalizando políticas públicas. O Estado já não tem o monopólio das políticas sociais.

As Organizações Sociais (OS) emergem nesse novo cenário de mudanças, na Bahia, como entidades gestoras de políticas sociais, qualificadas pelo Estado para esse fim. Esta descentralização de poder e responsabilidades da esfera pública-estatal para a esfera pública não-estatal é denominada de publicização. Este fenômeno é absolutamente distinto da privatização que implica na venda de empresas estatais para o mercado, mediante leilões ou licitações públicas. Assim é a Asceteb, de Feira de Santana, OS gestora do Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia (CETEB) Áureo de Oliveira Filho. A escola, que permanece pública e gratuita, oferece cursos técnicos de eletromecânica, automação industrial, edificações e segurança no trabalho.

O “projeto Asceteb” foi analisado em várias dimensões como um estudo de caso. Os resultados mostram que a Asceteb é uma organização social muito particular. Diferentemente das entidades que, majoritariamente, compõem o terceiro setor, esta OS é constituída por

peças jurídicas, sobretudo do mundo do trabalho, e não por pessoas físicas, como seria esperado, pela livre associação de professores e funcionários da antiga escola. Não se trata, portanto, de uma organização isonômica, com relações horizontalizadas. Professores e funcionários são empregados da organização. Este vínculo entre professores e funcionários com a organização cria uma relação distinta daquela que costuma caracterizar os indivíduos com entidades do terceiro setor – a identificação com uma causa ou missão.

A opção por um tipo de organização constituída por segmentos empresariais acompanha uma tendência mundial de aproximação da escola profissional com o mundo do trabalho. Para alguns autores, este é um movimento vigente em vários países para se controlar o currículo e o ensino. A publicização da gestão escolar na Bahia não parece somente uma via descentralizadora. Representa também uma via de desresponsabilização pelo financiamento da educação profissional. O Estado está transferindo para a Asceteb a responsabilidade pelo financiamento de 20% das matrículas da escola.

Esta intenção do governo da Bahia, de corresponsabilizar a escola pelo financiamento da educação profissional, sugere uma expectativa do Estado de participação dos empresários no orçamento da escola. Isto pode explicar a preferência do Estado por um tipo de organização social constituída de pessoas jurídicas do mundo do trabalho de Feira de Santana. Pressionada a captar recursos para cofinanciar a educação, a Asceteb retoma os caminhos da burocracia em busca de convênios com outros órgãos governamentais. Como os convênios são instrumentos que seguem os padrões da administração burocrática, a escola retorna ao velho modelo de gestão e passa a conviver com duas lógicas distintas, a burocrática e a gerencial. Outro problema é que a entidade não é suficientemente capitalizada para suportar os atrasos entre o vencimento de um contrato de gestão e sua renovação, causando atrasos de salários e transtornos aos gestores.

A participação do Estado na composição dos órgãos deliberativos da Asceteb é outra surpresa. Este privilégio está garantido nos estatutos da entidade. Além disso, de acordo com o contrato de gestão, o Estado reserva-se ainda o direito de intervir na entidade, quando julgar conveniente. Este formato organizacional aponta para uma entidade definida na literatura como neogovernamental. O formato do projeto de publicização da gestão da educação profissional na Bahia tampouco pode ser tomado como um mecanismo de quase-mercado, em que o monopólio dos fornecedores é substituído por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. A escola permanece como um monopólio espacial.

A Asceteb possui vários campos de intercessão com o Estado e o mercado, apontando para fronteiras muito difusas entre o primeiro, o segundo e o terceiro setores.

A publicização da gestão da educação profissional revela que a mudança de um modelo de administração burocrática para uma administração gerencial não é suficiente para romper com a cultura do passado e aumentar o comprometimento com o trabalho. As inovações gerenciais, contudo, são significativas nos campos pedagógico, administrativo e financeiro. A adoção de um projeto pedagógico estruturado por competências representa a maior inovação neste campo. Esta concepção inovadora reflete-se no sistema de avaliação da aprendizagem dos alunos. A escola adota conceitos em lugar das notas e avalia tanto a dimensão cognitiva quanto a comportamental. Praticamente não existe reprovação. As deficiências dos alunos são superadas com a utilização de estratégias de recuperação paralela. A taxa de evasão escolar encontrada foi baixa (2%). O planejamento e os métodos de ensino ainda resistem a cultura do passado.

A forma particular que assume a organização social e sua relação de subordinação não comprometem aspectos vitais do projeto de publicização, como a orientação pelos fins, agilidade, racionalidade e eficácia. Nessa perspectiva, os resultados apresentados ao final do primeiro ano de contrato de gestão entre a Asceteb e o Governo da Bahia são positivos. A organização concentrou esforços na elaboração, implantação e operação de vários e importantes instrumentos de gestão, fundamentais para pautar as ações e decisões dos gestores, no plano pedagógico e administrativo e financeiro. Estes instrumentos, planos e programas, representam uma inovação na cultura da organização escolar.

Do ponto de vista econômico, o investimento educacional foi analisado com base na teoria do capital humano. A taxa interna de retorno encontrada para os alunos foi considerada entre média e alta, admitindo-se a inserção dos profissionais no mercado de trabalho da cidade de Feira de Santana.

Os indicadores de eficácia da gestão escolar devem ser vistos com reservas porque se refere a um período muito curto (um ano) de funcionamento do projeto. Além disto, o conceito de eficácia aqui é restrito; ele abstrai uma dimensão importante relacionada à missão da escola. A missão da instituição escolar é um campo de disputas ideológicas entre as correntes

marxistas e funcionalistas. Estudos futuros poderão jogar luzes sobre as bases ideológicas do modelo de gestão (se é que alguém tem dúvida).

Tomado no sentido restrito, então, a organização social examinada revela-se mais valorizadora dos seus professores e funcionários, tanto no aspecto salarial quanto na instituição de políticas de benefícios, de capacitação e de desenvolvimento de recursos humanos; no investimento da melhoria das relações interpessoais e da constituição de espírito de grupo. Há também um notável esforço da Asceteb com a permanência dos alunos na escola, ainda que esse esforço possa ser atribuído, em parte, ao critério de financiamento do Estado com base no número de alunos em sala de aula. É digno de registro também uma política da escola em estimular o engajamento cívico de seus alunos, através do trabalho voluntário e a promoção de ações destinadas a integrar-se com o seu contexto social.

Os dividendos dessa política merecem ser ressaltados. A organização vai conquistando a confiança, o respeito e o reconhecimento de amplos segmentos da comunidade de Feira de Santana e vai se constituindo em uma referência no campo da gestão publicizada para a educação profissional.

A publicização da gestão – não apenas a educacional, revela problemas complexos que precisarão ser resolvidos pelos governantes, no âmbito da legislação federal e estadual. A questão mais relevante e delicada será encontrar um meio legal de repasse automático de recursos da esfera estatal para a esfera pública não-estatal, nos moldes das transferências constitucionais, como é o caso do Fundef. Sem repasse automático, a OS ficará vulnerável às mudanças nos escalões de governo e às trocas de partidos e de orientações políticas. Encontrar um meio legal de repasse automático ou de agilização dos repasses, sobretudo, nos períodos de renovação do contrato de gestão será fundamental para o aperfeiçoamento e o sucesso do modelo.

Mas o futuro do projeto de publicização da gestão escolar na Bahia não depende, exclusivamente do equacionamento das questões legais. Há outros aspectos que precisam ser devidamente explorados e que as limitações de tempo e outras circunstâncias não permitiram fazê-lo. O caráter exploratório desta pesquisa requer desdobramentos futuros, tanto no aprofundamento das análises realizadas, quanto na incorporação de novas linhas de investigação. A retomada do projeto de publicização pelo atual governador Paulo Souto reforça a necessidade de uma atenção maior por parte da comunidade científica

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V.M.F. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Adenauer, 1998, 187 p.

AFONSO, B. A. *Uma avaliação da implantação dos novos modelos*. In: Balanço da reforma do estado no Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília. 2002, p. 67-74.

AFONSO, A. J. *Avaliação Educacional, Regulação e Emancipação*. São Paulo: Cortez., 2000, p. 113-125.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional*. Educação & Sociedade. Campinas, p. 15-32, 2001.

AFONSO, J. R. R. *Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão*. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 42, nº 214, p. 22-33, 1995.

ANTUNES, F. *Novas Diferenciações e Formas de Governação em Educação: O Processo de Criação das Escolas Profissionais em Portugal*. Revista Brasileira de Política e Administração em Educação, Porto Alegre, v. 16, nº 1, p. 31-46, 2000.

AMARAL SOBRINHO, J. *O plano decenal de educação para todos: cultura e contracultura*. Brasília, DF, 9 p.

AMARAL SOBRINHO, J.A; XAVIER, R.A.C.; MARRA, F. *Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências*. Série: Gestão escolar: Desafios e Tendências. Brasília, DF: IPEA, 1994, p.51-85.

BAHIA. Anuário Estatístico da Educação. Salvador: SEI. 2001

BAHIA. Diário Oficial da Bahia. Pagina da Educação. Disponível em:< [http://www.bahia.ba.gov.br/gba/diario/\\_DODia/DOEdu00.html.1](http://www.bahia.ba.gov.br/gba/diario/_DODia/DOEdu00.html.1)> Acesso: 16/05/2001.

BAHIA. SAEB.Legislação sobre Organizações Sociais. Disponível em <http://www.saebr.ba.gov.br> Acesso; 20 de maio de 2002

BACELAR, I. V. *Escola, descentralização e autonomia*. Revista de Administração Educacional. Recife: UFPE, v.1, nº 1, p.27-46, 1997.

BASTOS, A. V. B. *Comprometimento no trabalho: de o estado da arte e uma possível agenda pesquisa*. Cadernos de Psicologia. N.1. Brasília. 1995

BASTOS, A. V. B. *Comprometimento no trabalho: contexto em mudança e os rumos da pesquisa neste domínio*. 22<sup>a</sup> ANPAD. Foz do Iguaçu. CD-Rom. 1998. 102-118.

BASTOS, A. V. B; BRANDÃO, M. G. A; PINHO, A. P. M. *Comprometimento Organizacional: uma análise do conceito expresso por servidores universitários no cotidiano de trabalho*. RAC. 1(2). p. 97-120. 1997

BORDIGNON, G. *Gestão da Educação. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação*. Brasília, DF: PraseM. 2000. 26 p.

BRANDÃO, A. de O; SILVA, A de O. e GUADAGNIN, L. A. *Das origens do estado ao advento do terceiro setor*. Foz do Iguaçu. 22º ENANPAD. 1998. 1 CD-ROM. Windows 95. Word 97.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDEF: balanço do primeiro ano do Fundef. Brasília, D.F:MEC, 1999

CABRAL NETO, A. e ALMEIDA, M. D. *Educação e gestão descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico*. Em Aberto. Gestão escolar e formação de gestores. Brasília, DF: INEP. v 17, n72, p. 35-46. 2000.

CAMARGO, J. M e BARROS, R. P de. *As Causas da Pobreza no Brasil: Porca Miséria*. Revista do IPEA. Brasília, DF:IPEA. p. 521-544. 1992.

CARNOY M. *A transformação do papel da educação secundária em países altamente desenvolvidos e na América Latina : da elite à massa para a escolarização universal*. In: Coletânea Seminário Internacional Políticas Públicas do Ensino Médio. Brasília,DF: CONSED. 1998. p. 245-274.

CARVALHO, B.C.T. de. *Terceirização e Comprometimento no Trabalho: um estudo de caso na Coelba*. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração da Ufba. 2000.

**CASASSUS, J. Tarefas da educação. Campinas: Autores Associados. 1995. 123p**

CASTELLS, M. *Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação*. In: *Sociedade e estado em transformação*. Orgs: PEREIRA, L. C. B; WILHEIM, J e SOLA, L. Editora UNESP. 147-172. 1999

CASTRO, C de M. *Desenvolvimento Econômico, Educação e Educabilidade*. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro. 1978. 82 p

CENPEC – Centro de Pesquisas para a Educação e Cultura. *Alternativa para a Melhoria do Ensino: Escolas Cooperativas. A experiência de Maringá*, PR. Série: Educação & Desenvolvimento Municipal. São Paulo: CENPEC. 1993. 71p

CKAGNAZAROFF, I. B. *Descentralização de Belo Horizonte – resistências institucionais – um estudo de caso*. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM. v.42, n. 215, p. 55-64. 1995

COELHO, M.F.P. *O público e o privado na educação brasileira: uma questão semântica ou um conflito de interesses?* In: *Administração Educacional: um compromisso democrático* São Paulo. São Paulo: Editora Papirus, 1993. p.11-35.

COHEN, E. e FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Rio de Janeiro.: Vozes. 1993. 312 p.

CRUZ, T. R. *Educação e organização social. Estudo comparado dos sistemas de educação dos EUA, URSS e Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes. 1984. p. 165-240.



DIAS SOBRINHO, J. *Quase-mercado, Quase-educação, Quase-qualidade: Tendências e Tensões na Educação Superior*. Avaliação. Vol.2 No 4. 2002. 9-33

DIREC 02. *Concurso Escola Qualidade 1997*. Feira de Santana, Bahia. 1997.

FARAH M F S. *Gestão Pública e Cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 31(4), p. 129-156.1997

DULANY, P. *A experiência do terceiro setor nos Estados Unidos: revisão, cooperação e tensões*. In: *Sociedade e Estado em Transformação*. Orgs: L. C .B Pereira; J. Wilhelm e Sola, L. São Paulo: FGV. 419-431. 1999

FÉLIX, M. de F C. *Das propostas à ação: a questão da reformulação dos cursos de formação de administradores educacionais*. In: *Administração Educacional: um compromisso democrático*. Recife: UFPE. 1993. p. 119-133.

FERNANDES. R.C. *O que é o terceiro setor*. In: *III Encontro Ibero- americano do Terceiro Setor*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997. p. 25-33.

FISHER, T. *A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular*. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM. 34 (183). p. 18-35. 1987.

FLEURY, S. *Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 31(4), p. 299-309. 1997.

FONSECA, D. M. de. *Gestão e Educação*. In: *Administração Educacional: um compromisso democrático*. São Paulo: Ed. Papirus, 1993. p. 77-89.

FRANCO, A de. *A reforma do Estado e o Terceiro Setor*. In: *Sociedade e estado em transformação*. Orgs: PEREIRA, L. C. B; WILHEIM, J e SOLA, L. Editora UNESP. 273-292. 1999

FREITAG, B. *Escola, Estado & Sociedade*. São Paulo: Moraes. 142 p. 1986

FREITAS, K. S. de. *Avaliação dos Processos Gestor e Pedagógico em Escolas Públicas Baianas*. Faculdade de Educação. Núcleo Temático de Gestão em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA. Relatório Técnico. 1998.

FREITAS, K. S. de. *Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar*. Em Aberto. Brasília, DF: INEP. v.17, n. 72 , p. 47-59. 2000.

GOMES, C. A. *Gestão participativa nas escolas – resultados e incógnitas*. Série: Gestão Escolar. Desafios e Tendências. Brasília, DF: IPEA. 145. p. 23-50. 1994.

GUIA NETO, W. S. dos. *Repassé de recursos para a escola: critérios, mecanismos e tendências – a experiência de Minas Gerais*. Série: Gestão Escolar. Desafios e Tendências. Brasília, DF: IPEA 145. p. 87-105. 1994.

HAGUETTE, A; OLINDA, E. M. B. de e LOIOLA, F. *Croatá: o poder público a serviço da cidadania*. Série: Gestão educacional: experiências inovadoras. Brasília, DF: IPEA 147. p. 261-272. 1994.

HAGUETTE, A; OLINDA, E. M. B. de e LOIOLA, F. *Experiência de Santana do Acaraú na descentralização da gestão da educação*. Série: Gestão educacional: experiências inovadoras. Brasília, DF: IPEA. 147. p. 273-308. 1994.

HAGUETTE, A; OLINDA, E. M. B. de e LOIOLA, F. *Icapuí: um projeto de cidadania*. Série: Gestão educacional: experiências inovadoras. Brasília. Brasília, DF: IPEA 147. p. 309-328. 1994.

Haidar, M. de L. M. In: *Estrutura e funcionamento do ensino de primeiro e segundo graus*. Org: BREJON, M. São Paulo: Pioneira. 1993. p. 39-56.

HOLANDA, N. *Modelo de gestão de sistemas de educação profissional ( o caso do estado do Ceará)*. XX Enanpad. Foz do Iguaçu. CD Rom. 1997

HORTALE, V. A. *O conceito de descentralização aplicado aos serviços de saúde: dimensões, padrões e regularidades*. Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV. v.31, n.3. p. 22-35. 1997.

IBGE. Apresenta dados relativos taxa de desemprego. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 10 nov. 2002.

KETTL, D. F. *A revolução global: reforma da administração do setor público. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Orgs: Pereira, L.C.B e Spink, P. FGV, RJ . 1999. 75-122

KISIL, M. *Organização Social e Desenvolvimento Sustentável : Projetos de Base Comunitária*. In: III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997. p. 130-155.

LANDRY, C; MAZALON, E. *Les partenariats école-entreprise dans l'alternance au Quebec: un état des recherches*. Educationa Permanente. N. 131. 37-49. 1997

LE GRAND, J; ROBINSON, R. *The economics of social problems. Society's objectives in education*. London: HBJ 46-59. 1980

LOBO, T. ***Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental***. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.74 , p5-10,.1990.

LORDÊLO, J. A. C. *Participação dos convênios nas receitas municipais*. Conjuntura & Planejamento. Salvador: SEI. p. 57. 21-26. 1999

- LUCE, M. B. *Panamibi - uma experiência de planejamento educacional participativo*. Série: Gestão educacional: experiências inovadoras. Brasília, DF: IPEA 147 p. 185-220. . 1994
- LUCK, H et al. *A escola participativa. O trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro:DP&A. 1998. 13-16
- MACHADO, C. Claudemir Machado: depoimento [maio.2002]. Entrevistador: J.A. Lôrdelo. Feira de Santana: Asceteb-BA. 1 fita cassete (60 min), estéreo.
- MACHADO, L. Lúcia Machado: depoimento [maio.2002]. Entrevistador: J.A. Lôrdelo. Feira de Santana: Asceteb-BA. 1 fita cassete (60 min), estéreo.
- MAIA, E; CRUZ, N e RAMOS, M. L. *São Paulo: a experiência da gestão educacional na secretaria municipal de educação no período 1989-1992*. Série: Gestão educacional. Experiências inovadoras. Brasília, DF: 147:IPEA p. 129-170. 1994.
- MARRA, F. *A experiência de Contagem na gestão da educação*. Brasília: IPEA,. 147. 171-220. 1995
- MAURAS, M. *A descentralização e os problemas nacionais de ação para a infância*. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM. v.40, n.209, p. 14-18. 1997
- MEC. Ministério da Educação e Cultura. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2002.
- MEDICI, A. C. *Qualidade total nas escolas: realidade ou utopia?* Série: Gestão Escolar: Desafios e Tendências. Brasília,DF: IPEA. p. 257-292. 1994.
- MELO, G. M. de. *Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições*. In: VELOSO, J. (org). Estado e Educação, Campinas: Papirus. 1992. p.185-213.
- MELLO, D. L. *A reforma fiscal e os municípios*. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro.: IBAM. v 41, n.213. p 6-10. 1994
- MENDONÇA, E. F. *Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil*. Educação & Sociedade, 75. 84 –108. 2001
- MENEZES, A. Q. *Estado, cooperação internacional e construção da cidadania*. Cadernos do Ceas. Salvador: CEAS. n. 158, p. 35-46. 1995.
- MEYER , J P e ALLEN , N J. *Comminment in the workplace*. Sage publications. London. 1997. 66-87
- MISHAN, E. J. *Elementos de análise de custos-benefícios*. Rio de Janeiro: Zahar. 163-169. 1975
- NEVES, G H. *Municipalização do ensino fundamental e cidadania*. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM. v. 41, n. 212, p. 22-37. 1995

NUNES, E. *Poder local, descentralização e democratização*. São Paulo em Perspectivas. São Paulo. 10(3) p. 15-34. 1996.

OSBORNE, D e GAEBLER T. *Reinventando o Governo. Como e espírito empreendedor está transformando o setor público*. 9ª edição. Brasília. MH Comunicação. 1994.

PADILHA, E. *O papel e o formato do Estado: a reforma fiscal e a reforma tributária*. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM v. 40, n.209, p. 8-13. 1993.

PEREIRA, L. C. B. *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*. In: Sociedade e estado em transformação. Orgs: PEREIRA, L. C. B; WILHEIM, J e SOLA, L. Editora UNESP. 273-292. 1999

PEREIRA, L. C. B. *A reforma gerencial do Estado de 1995*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 34, 7-26. 2000.

PLANK, D. N. *Política Educacional no Brasil. Caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: Artmed. 2001. 103-138.

PORTELA, A. L. e ATTA, D. M. A. A . *A dimensão pedagógica da gestão da Educação. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação*. Prase II. Mec. Brasília, DF: PRASEM. 1999. p. 79 –113.

PUTNAM, R D *Comunidade e democracia: a experiência italiana moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1996. p. 96-113.

RABI, N. I. A de. *Privatização de serviços públicos: uma perspectiva estratégica*. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM. v43, n.218, p. 6-17. 1996.

RAMOS, A G. *A nova ciência das organizações. Uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1981. p. 140-153.

RIFKIN, J. *Identidade e Natureza do terceiro setor*. In: III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor. São Paulo: Editora Paz e Terra. 1997. p. 13-33.

ROBBINS, S. (1999). *Comportamento organizacional*. Rio de Janeiro : LTC. (cap. 5 – conceito básico de motivação, p. 107-123).

RODRIGUES, M. C. P. *Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. v32, n.5. p.37. 1998.

RODRÍGUEZ, A e HERRÁN, C. A. *Educação Secundária no Brasil: Chegou a Hora*. BIRD/BID, Washington, D.C. 2000.

ROSAR, M. de F. F; KRAWCZYC, N.R. *Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina*. Educação & Sociedade. Campinas. 75. 33-47. 2001

- SARTOR, V.V. de B. *Globalização e as reformas nos aparelhos estatais*. XXIV ENAMPAD. Foz do Iguaçu. 15 p.1998
- SALOMON, L. *Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor*. In: III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor. São Paulo: Editora Paz e Terra.. 1997. p. 89-111.
- SELLTIZ et alii. *Métodos de pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: Edusp. 1967. p. 57-90/613-644
- SHULTZ, W. T. *O valor econômico da educação*. Editora Zahar. 1969. Rio de Janeiro. 100p.
- SERVA, M. *O Estado e as Ongs: uma parceria complexa*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 31(6), p. 41-54, 1997.
- SILVA, K. P. da e RODRIGUEZ, V. *Novos padrões de gestão educacional no Paraná: as associações de diretores das escolas estaduais*. Série: Gestão educacional: Experiências inovadoras. Brasília, DF: IPEA. 147. 85-128. 1994.
- SILVA, M. J. R da e MENDES, C. A *Quanto custará o novo ensino médio? Contribuição de um estudo de caso no Distrito Federal*.. Ensaio. Avaliação de Políticas Públicas em Educação. Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro.33(9). 2001. 397-414.
- SOUZA, A. R. *A escola, por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba*. 2001. p. 34-44. Tese (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.
- SOUZA, C; BLUMM, M. *Autonomia política: uma revisão da literatura*. ENANPAD. XXII. Foz do Iguaçu, CD ROM, 17 para 1998
- SPINK, P. *Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa*. In: reforma do estado e administração gerencial. Orgs: Luiz C. B. Pereira e Peter Spink. São Paulo:FGV. 141-172. 1999
- TEIXEIRA, A. S. *Natureza e função da administração escolar*. Administração Escolar. Rio de Janeiro: ANPAE. 1968. 9-17.
- TEIXEIRA, E C. *A emergência da sociedade civil no poder local*. Cadernos do Ceas. Salvador: CEAS. 1993. n.144, 48-58.
- TEIXEIRA, M. C. S. *Alternativas Organizacionais: um Estudo do Redimensionamento das Questões Educacionais e Administrativas*. Escola Brasileira. Temas e Estudos. São Paulo: Atlas. 1987. 72-88. 234 p.
- TENÓRIO, F. G. *Gestão social: uma perspectiva conceitual*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 32(7), p. 7-23. 1998.
- TENÓRIO, F. G e ROSENBERG, J E. *Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 31(4), p. 100-125. 1997.

TORRES, A e GARSKE L. M. N. *Diretores de Escola: o desacerto com a democracia*. Em Aberto. Gestão escolar e formação de gestores. Brasília,DF: INEP. v.17, n72. p.60-70. 2000.

UHLE, A B. *A administração educacional: suas transformações e o perigo da corrupção da linguagem*. In: Administração Educacional: um compromisso democrático. São Paulo: Papyrus. 1994. p. 53-66.

WANDERLEY, L. E.W. *O ensino público não estatal: uma inovação?* Ciência e Cultura. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. 40 (4), p.365-370. 1988.

VENTURA, E. C. F; IGARASI, L. I e LIMA S.A. *Organização Social e Contrato de Gestão no contexto da Reforma do Estado Brasileiro*. Foz do Iguaçu. 22º ENANPAD. 1998. (CD rom)

VEIGA, L. de e BARBOSA, M. L .de O. *Eficiência e equidade :os impasses de uma política educacional*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. São Paulo: ANPAE. 1998. p.211-242

VERHINE, R. E. *Financiamento de ensino fundamental na Bahia: novos achados e uma proposta para avaliar o FUNDEF*. Gestão em Ação. Salvador: UFBA. v2, n.1, p. 9-27. 1999.

VERHINE, E. R. *O Fundef: uma análise de suas implicações para a descentralização do ensino e o financiamento da educação no Brasil*. Salvador: Revista da FAEEBA. 8:12 p.131-153. 2000.

VERHINE, E. R. *O financiamento da educação básica na década de 90: tendências longitudinais no estado da Bahia*. Revista da ANPAE. Porto Alegre. 16 (2) 177 –195 . 2000

XAVIER, A. C. da R. e MARRA, F. E. *Experiência de Jardim do Seridó na busca da melhoria da qualidade do ensino*. Série: Gestão educacional: experiências inovadoras. Brasília,DF: IPEA. 147. p.329-340. 1994.

## APÊNDICES

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**Pesquisa sobre Gestão Publicizada na Educação da Bahia**

Prezado Professor:

Este questionário é parte de uma pesquisa sobre publicização da gestão escolar na Bahia e que envolve a Escola Áureo Filho. Sua contribuição é muito valiosa. Por gentileza, responda as questões formuladas pelo pesquisador, somente se você teve a oportunidade de escolher entre o CETEB e outra Escola do Estado. Se você não pode escolher, não responda. Não é necessário que você se identifique. Faça-o, apenas, se quiser.

1. Assinale a sua formação universitária:

Licenciatura plena ou curta de qualquer área ( )	
Engenharia ou demais profissões da área de ciências exatas	
Economia, Administração, Comunicação, Direito, Psicologia e afins	
Agronomia, Odontologia, Medicina, Veterinária, Farmácia e afins	
Outras ( especificar) ....	

2. Sexo

Masculino      Feminino.

3. Idade: \_\_\_\_\_ anos completos

4. Marque com um X suas atividades no tempo em que era professor da Áureo Filho:

4.1 Você só dava aulas na Escola Áureo Filho	
4.2 Dava aulas na Áureo Filho e em outra escola pública	
4.3 Dava aulas na Áureo Filho e em uma escola particular	
4.4 Dava aulas na Áureo Filho e tinha outra atividade profissional	



5. Quantos anos faltam para você se aposentar ? \_\_\_\_\_ anos

Não sei .....

6. Assinale qual foi a influência que o tempo que falta para você se aposentar exerceu na sua escolha entre o CETEB ou a Escola do Estado:

6.1. Nenhuma. O tempo que falta para minha aposentadoria não teve nenhuma influência na minha escolha.

6.2 Sim, faltava pouco tempo para me aposentar e preferi continuar vinculado diretamente ao Estado.

6.3. Sim, faltava pouco tempo e preferi me transferi para o CETEB.

6.4. Sim, faltava muito tempo para me aposentar e preferi me transferi para o CETEB.

6.5. Sim, faltava muito tempo para me aposentar e preferi continuar no Estado.

7. Qual foi a sua decisão em relação à escolha do futuro trabalho?

7.1 Preferiu a lotação em uma escola administrada diretamente pelo governo.....( caso seja esta a sua decisão, passe para a questão 8).

7.2 Preferiu a lotação na CETEB (caso seja esta a sua decisão, passe para a questão 9).

8. Se você escolheu permanecer na escola administrada diretamente pelo governo, o que mais pesou na sua decisão? Suponha que esta resposta tenha peso 100. Distribua o peso entre as sete ou oito respostas dependendo da importância que você atribui a cada uma delas, do modo que o total some 100

Preferiu a segurança de um emprego público	pontos
Estava faltando pouco tempo para aposentar-se	pontos
Maior flexibilidade de horários na escola administrada diretamente pelo governo	pontos
Maior tolerância na negociação das faltas na escola administrada diretamente pelo governo	pontos
Mais espaço para influenciar nas decisões da escola administrada diretamente pelo governo.	pontos
Gestão mais política e negociada na escola administrada diretamente pelo governo	pontos

Mais autonomia da escola administrada diretamente pelo governo.	pontos
Outra (especificar)	pontos
Total	100 pontos

9. Se você escolheu a lotação na CETEB o que mais pesou na sua decisão? Suponha que esta resposta tenha peso 100. Distribua o peso entre as sete ou oito respostas dependendo da importância que você atribui a cada uma delas, do modo que o total some 100.

A possibilidade de negociar um melhor salário no CETEB	pontos
A perspectiva de uma carreira melhor.	pontos
A maior agilidade da gestão privada que o CETEB terá.	pontos
A possibilidade de ter seu trabalho e sua dedicação reconhecidas.	pontos
O desafio de engajar-se em um projeto novo	pontos
A gestão menos política e mais profissional no CETEB	pontos
Mais autonomia para a gestão da escola;	pontos
Outra (especificar)	pontos
Total	100 pontos

10. Você é filiado ao sindicato da sua categoria? Sim Não

11. Como vc avalia sua participação nas atividades promovidas pelo sindicato da sua categoria?

Nula	Pequena	Regular	Grande	Muito Grande
------	---------	---------	--------	--------------

Comente se quiser

12. Na sua opinião a atuação do Sindicato da sua categoria é:

Muito fraca	Fraca	Regular	Boa	Muito boa
-------------	-------	---------	-----	-----------

Comente se quiser.....

13 Como vc avalia sua participação nas atividades pedagógicas e administrativas na antiga Escola Áureo Filho?

Muito fraca	Fraca	Regular	Boa	Muito boa
-------------	-------	---------	-----	-----------

14. Como vc avalia sua participação nas reuniões com pais e alunos da antiga Escola Áureo Filho?

Muito fraca	Fraca	Regular	Boa	Muito boa
-------------	-------	---------	-----	-----------

15. Que expectativa você tem em relação ao trabalho na CETEB ? (Apenas para quem optou pelo CETEB ). Suponha que esta resposta tenha peso 100. Distribua o peso entre as sete ou oito respostas dependendo da importância que você atribui a cada uma delas, do modo que o total some 100.

Variáveis	Pontos
Ganhar mais	Pontos
Mais prestígio profissional	Pontos
Mais oportunidades na carreira na escola	Pontos
Mais oportunidade de influenciar decisões	Pontos
Melhor clima de trabalho	Pontos
Melhores instalações	Pontos
Outra (especificar).....	Pontos
Total	100 Pontos

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Projeto de Pesquisa

Prezado Funcionário:

Este questionário é parte de um projeto de pesquisa que pretende estudar o processo de publicização da Escola Áureo Filho. Sua contribuição é muito valiosa. Não é necessário que você se identifique. Faça-o, apenas, se quiser.

1. Até que série você estudou? .....
  
2. Sexo  
Masculino      Feminino.
  
3. Idade: \_\_\_\_\_ anos.
  
4. Trabalhos que desenvolvia:  
    Você só trabalhava na Escola Áureo Filho.....  
    Trabalhava na Áureo Filho e em outro ramo de atividade.....
  
5. Quantos anos faltam para você se aposentar? \_\_\_\_\_ anos
  
6. Assinale qual foi a influência que o tempo que falta para você se aposentar exerceu na sua escolha entre o CETEB ou a Escola do Estado:
  - 6.1. Nenhuma. O tempo que falta para minha aposentadoria não teve nenhuma influência na minha escolha.
  
  - 6.2 Sim, faltava pouco tempo para me aposentar e preferi continuar vinculado diretamente ao Estado.

6.3. Sim, faltava pouco tempo e preferi me transferi para o CETEB.

6.4. Sim, faltava muito tempo para me aposentar e preferi me transferi para o CETEB.

6.5. Sim, faltava muito tempo para me aposentar e preferi continuar no Estado.

7. Qual foi a sua decisão em relação ao CETEB?

7.1 Preferiu lotação em uma escola administrada diretamente pelo governo.....

7.2 Preferiu lotação no CETEB.....

Antes de responder as questões 8 ou 9 observe o seguinte: se você escolheu a escola do estado responda a questão 8 e deixe a 9 em branco; se respondeu o CETEB, deixe a 8 em branco e responda a 9 )

8. Se você permaneceu na escola administrada diretamente pelo governo, o que mais pesou na sua decisão? Suponha que esta resposta tenha peso 100. Distribua o peso entre as sete ou oito respostas dependendo da importância que você atribui a cada uma delas, do modo que o total some 100. Se você escolheu ir para o CETEB passe para a questão seguinte.

Preferiu a segurança de um emprego público permanecendo na escola administrada diretamente pelo estado	pontos
Não haveria ganho salarial no CETEB	pontos
Estava faltando pouco tempo para aposentar-se	pontos
Maior flexibilidade de horários na escola administrada diretamente pelo estado	pontos
Maior tolerância na negociação das faltas na escola administrada diretamente pelo estado	pontos
Mais espaço para influenciar nas decisões na escola administrada diretamente pelo estado	pontos

Gestão mais política e negociada na escola administrada diretamente pelo estado	pontos
Mais autonomia da escola administrada pelo governo.	pontos
Jornada de trabalho menor na escola administrada diretamente pelo estado.	pontos
Outra (especificar)	pontos
Total	100 pontos

9. Se você escolheu a lotação no CETEB, o que mais pesou na sua decisão? Suponha que esta resposta tenha peso 100. Distribua o peso entre as sete ou oito respostas dependendo da importância que você atribui a cada uma delas, do modo que o total some 100.

Possibilidade de negociar um melhor salário no CETEB	pontos
Perspectiva de uma carreira melhor no CETEB	pontos
Maior agilidade da gestão privada como no CETEB	pontos
Possibilidade de ter seu trabalho e sua dedicação reconhecidas no CETEB	pontos
O desafio de engajar-se em um projeto novo como no CETEB	pontos
Gestão menos política e mais profissional no CETEB	pontos
Mais autonomia para a gestão da escola do CETEB	pontos
Outra (especificar)	pontos
Total	100 pontos

10. Você é filiado ao sindicato da sua categoria?

Sim Não

11. Como vc avalia sua participação nas atividades promovidas pelo sindicato da sua categoria?

Nula	Pequena	Regular	Grande	Muito Grande
------	---------	---------	--------	--------------

Comente se quiser.

12. Na sua opinião a atuação do Sindicato da sua categoria é:

Muito fraca	Fraca	Regular	Boa	Muito boa
-------------	-------	---------	-----	-----------

Comente se quiser.....

13 Como vc avalia sua participação nas atividades pedagógicas e administrativas da antiga Escola Áureo Filho?.

Muito fraca	Fraca	Regular	Boa	Muito boa
-------------	-------	---------	-----	-----------

14. Como vc avalia sua participação nas reuniões com pais e alunos da antiga Escola Áureo Filho?

Muito fraca	Fraca	Regular	Boa	Muito boa
-------------	-------	---------	-----	-----------

15. Que expectativa você tem em relação ao trabalho na CETEB (Responda apenas se optou pelo CETEB). Suponha que esta resposta tenha peso 100. Distribua o peso entre as sete respostas dependendo da importância que você atribui a cada uma delas, do modo que o total some 100.

Variáveis	Pontos
Ganhar mais	Pontos
Mais prestígio profissional	Pontos
Mais oportunidades na carreira na escola	Pontos
Mais oportunidade de influenciar decisões	Pontos
Melhor clima de trabalho	Pontos
Melhores instalações	Pontos
Outra (especificar)	Pontos

16. Na sua opinião, em que lotação o funcionário terá que ter maior dedicação ao trabalho?  
 .....no CETEB;  
 .....em uma escola administrada diretamente pelo estado.

17. Você trocaria seu trabalho na antiga Escola Áureo Filho pelo CETEB sem melhoria de salário?

Sim

Não



## ESTRUTURA DE CUSTOS DO PROJETO ASCETEB

Elemento de Custo	Ano I	Ano II	Ano III	Total
Infra-estrutura	597.312,00			597.312,00
Equipamentos	180.193,00	767.350,31		947.543,31
Materiais de ensino	78.807,20			78.807,20
Capacitação docente	80.039,00	99.888,70		179.927,70
Consultoria	90.710,00	6.000,00		96.710,00
Serviços	38.836,00	60.000,00		98.836,00
Subtotal	1.065.897,20	933.239,01		1.999.136,21
Despesas de Pessoal	316.500,27	477.610,19	548.095,78	
<b>Total</b>	<b>1.382.397,47</b>	<b>1.410.849,20</b>	<b>548.095,78</b>	<b>3.341.342,45</b>

Fontes: Asceteb e Secretaria de Educação do Estado da Bahia

ANEXO II

## ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O GESTOR DA ACETEB/FS

1. QUAL É SUA PERCEPÇÃO EM RELAÇÃO À MOTIVAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO PARA PUBLICIZAR A GESTÃO DESTA ESCOLA?
2. EXISTE ALGUM MOVIMENTO OU PRESSÃO DO GOVERNO PARA A ESCOLA AUTO-SUSTENTAR-SE?
3. SE EXISTE ESTE MOVIMENTO OU PRESSÃO POR PARTE DO GOVERNO DO ESTADO, A COMUNIDADE TEM CIÊNCIA DISTO?
4. QUE IMPLICAÇÕES PEDAGÓGICAS E POLÍTICAS ESTA PRESSÃO TERÁ SOBRE A ESCOLA ?
5. A ACETEB NÃO É UMA ORGANIZAÇÃO ISONÔMICA. É UMA ORGANIZAÇÃO CONSTITUÍDA DE PESSOAS JURÍDICAS, MAJORITARIAMENTE EMPRESARIAIS. AQUI HÁ PATRÃO E EMPREGADOS, DIFERENTEMENTE DE UMA ENTIDADE CIVIL PRIMÁRIA, DIGAMOS ASSIM, OU UMA COOPERATIVA. QUE TIPO DE RELAÇÕES, DE CLIMA E COMPROMETIMENTO, POR EXEMPLO, PREVALECERÃO NO INTERIOR DESTA ORGANIZAÇÃO ?
6. EM CASO DE DESRESPONSABILIZAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO O QUE A ENTIDADE GESTORA PRETENDE FAZER?

## ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A COORDENADORA PEDAGÓGICA DA ESCOLA

1. Quem era a coordenadora pedagógica da antiga Escola Áureo Filho ?
2. A publicização trouxe mais autonomia pedagógica para a escola? Como isto está acontecendo?
3. Depois de um ano de publicizada, que avaliação a senhora faz em relação à autonomia pedagógica ?
4. Como foi elaborado o atual projeto pedagógico da escola?
5. Em que medida o modo de elaboração do projeto pedagógico da nova escola se assemelha e se diferencia da antiga escola? Que aspectos inovadores a senhora destacaria nessa elaboração?
6. Que aspectos inovadores você destacaria na gestão pedagógica dos cursos ofertados? no planejamento, nos métodos de ensino, no programa, na avaliação e na relação aluno/professor?
7. Como a escola enfrenta o problema da evasão?
8. Como é a participação do corpo docente na gestão hoje? E a participação dos pais, dos funcionários e dos alunos? Existe um grêmio estudantil? Como a escola estimula a participação dos estudantes?

