



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

SONIA SILVA BARRETO

**A REFORMA EDUCACIONAL E SEUS EFEITOS SOBRE O
TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO:
A GESTÃO NO CENTRO DA CONTRADIÇÃO**

Salvador
2008

SONIA SILVA BARRETO

**A REFORMA EDUCACIONAL E SEUS EFEITOS SOBRE O
TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO:
A GESTÃO NO CENTRO DA CONTRADIÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha

Salvador
2008

B273 Barreto, Sonia Silva.

A reforma educacional e seus efeitos sobre o trabalho dos profissionais da educação : a gestão no centro da contradição / Sonia Silva Barreto. – 2008.

196 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, 2008.

1. Gestão educacional. 2. Relações trabalhistas. 3. Reforma do ensino. 4. Profissionais da educação. I. Cunha, Maria Couto. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 371.201 – 22.ed.

TERMO DE APROVAÇÃO

SONIA SILVA BARRETO

A REFORMA EDUCACIONAL E SEUS EFEITOS SOBRE O TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: A GESTÃO NO CENTRO DA CONTRADIÇÃO

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Celi Neuza Zulke Taffarel _____

Doutora em Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Universidade Federal da Bahia.

Ivan Luiz Novaes _____

Doutor em Educação, Université de Sherbrooke, Canadá

Universidade do Estado da Bahia

Vera Lucia Bueno Fartes _____

Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia

Universidade Federal da Bahia

Maria Couto Cunha (Orientadora) (UFBA) _____

Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia.

Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 24 de novembro de 2008

Aos meus pais, *in memoriam*, Damiana Silva Barreto e
Nelson Queiroz Barreto.

Ao meu avô, *in memoriam*, João Alves da Silva.

Ao meu padrinho, *in memoriam*, Waldemar Monteiro.

Aos trabalhadores da educação que, cotidianamente, resistem ao
desmonte da educação pública no Estado de Sergipe.

AGRADECIMENTOS

À Profª Drª Maria Couto Cunha que com sabedoria me orientou, respeitando e incentivando minhas andanças em busca de um caminho teórico-metodológico que refletisse minha posição política diante da educação e da vida.

À Profª Celi Zulke Taffarel que através do ministério da Disciplina *Teoria Marxista, Pedagogia Socialista e Currículo* e do *Trabalho Individual Orientado* tive a oportunidade de retirar grandes lições que contribuíram na construção do meu objeto de estudo e dos fundamentos teórico-metodológicos para a realização da pesquisa, bem como pela sua luta incansável e admirável contra a espoliação do capital sobre aqueles que não detêm o monopólio dos meios de produção.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA, em especial José Wellington Marinho de Aragão, Roberto Sidnei Alves Macedo, Robert Evan Verhine, Teresinha Fróes Burnham, Mary Arapiraca, Dante Augusto Galeffi, José Albertino Lordelo e Dora Leal Rosa pelos ensinamentos e pelos ricos debates promovidos em sala de aula.

À Profª Vera Lúcia Bueno Fartes pela leitura cuidadosa do meu projeto de pesquisa em função da elaboração do parecer para a sua qualificação.

À Secretaria de Estado da Educação de Sergipe por permitir meu afastamento do Departamento de Educação em função dos estudos e nesse sentido meus agradecimentos também ao Padre José Farias Santos.

Aos colegas Evandro Barbosa Dias e Aristóteles Gomes de Oliveira que participaram das entrevistas e disponibilizaram documentos da SEED e da Fundação Dom Cabral que em muito contribuíram na análise de minha pesquisa.

Aos amigos e colegas do Departamento de Educação e da Diretoria de Educação de Aracaju que com seus depoimentos e dores denunciaram a precarização nas condições e nas relações de trabalho.

À Nadja Nayra Alves Monteiro por disponibilizar documentos produzidos pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

À Lívia Maria Fortes pelas informações concedidas durante todo o percurso da pesquisa.

À Acássia Araújo Barreto pela revisão dos originais e dos slides utilizados na defesa desta dissertação.

À Raquel Déda Taveira pela concessão de material de pesquisa.

À Jackson Pitangueira pela tradução do resumo da dissertação.

Ao Núcleo de Estudos sobre a Educação Municipal (NEEM) pelo acolhimento e pelas discussões que empreendemos no percurso dessa caminhada.

À amiga Cristiane Gomes, pelo companheirismo e incentivo.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA por compartilhar suas experiências durante todo o curso.

Aos parentes e amigos que tanto contribuíram no curso desta jornada.

Um guerreiro da Luz não olha a injustiça com indiferença. Ele é o primeiro a se levantar e denunciar o abuso do poder, e jamais se acovarda diante dos que pensam ter o domínio sob os outros.

Autor desconhecido.

RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de investigar os novos padrões de gestão e organização do trabalho, introduzidos pela Secretaria de Estado da Educação de Sergipe no Governo de João Alves Filho (2003 a 2006), e seus efeitos sobre o trabalho dos profissionais da educação (professores e pedagogos que exercem a função técnico-pedagógica). O problema central da investigação é identificar como a gestão se insere no contexto da relação entre capital e trabalho, seu conteúdo político-filosófico, bem como as contradições que se manifestaram no curso de sua implementação. É um estudo de caso que procura estabelecer articulações que permitam explicar os nexos entre as políticas de gestão e o movimento global do capital em sua relação de contradição com o trabalho. Os procedimentos metodológicos utilizados foram a entrevista semi-estruturada e o questionário aplicado aos técnicos do Departamento de Educação (DED) e da Diretoria de Educação de Aracaju (DEA). O resultado da pesquisa demonstrou que a gestão, inspirada nos princípios empresariais, aprofundou a crise da rede pública estadual de ensino, potencializou a precarização do trabalho dos técnicos, transferiu a gestão educacional para as empresas privadas movidas pelos princípios da eficiência, da descentralização e da flexibilidade, disseminou a cultura gerencial e conduziu a educação básica para além dos interesses pertinentes à educação.

Palavras-chave: Gestão, Relação Capital/Trabalho, Trabalho dos Profissionais da Educação.

ABSTRACT

The present study has as general objective to investigate new patterns of labor management and organization, introduced by the state of Sergipe Board of Education, during João Alves Filho government (2003-2006), and their effects over the performance of educational workers (teachers and specialists). The main question of the research is to identify how management participates of capital / labor context, its political and philosophical content and the contradictions emerged from its implementation. It is a case study that searches to establish nexus between management policies and the global capital / labor movement. The methodological procedures utilized were half-structured interviews and questionnaires applied to schools and Department of Education specialists. The study results demonstrated that management, inspired on principles of business administration, contributed to deepen the crisis of state public schools system, to weaken labor relations of specialists, to transfer educational management to private enterprises pressed by principles like efficiency, decentralization and flexibility, to spread management culture and to lead basic education beyond educational interests.

Key-words - Management - Capital/labor relation - Work - Educational workers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Alinhamento entre os Programas e as Secretarias de Estado	108
Figura 2 -	Cadeia de Valores dos Programas	110
Figura 3 -	Relação entre Meta Mobilizadora e os Resultados dos Programas	111
Figura 4 -	Processo de Planejamento Estratégico	113
Figura 5 -	Cadeia de Valor	114
Figura 6 -	A Cadeia de Valores da SEED	118

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Matrícula de Rede Pública Estadual de Ensino - 2006	100
Gráfico 2 -	Evolução da Matrícula na Rede Pública Estadual de Ensino	101
Gráfico 3 -	Distorção idade/série do Ensino Fundamental em 2006 da Rede Pública Estadual de Ensino	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Escolas da rede estadual de ensino de Sergipe – 2006	103
Tabela 2 -	Mudanças na rotina de trabalho com a introdução de novos padrões de gestão e organização do trabalho	129
Tabela 3 -	No caso de resposta afirmativa, como essas mudanças se manifestaram	130
Tabela 4 -	Reação dos técnicos às mudanças	134
Tabela 5 -	Concepção dos técnicos sobre a forma de gestão e organização do trabalho na SEED	135
Tabela 6 -	Caracterização das relações de trabalho com os colegas que ocupam a mesma posição hierárquica e com os gestores	136
Tabela 7 -	Efeitos das mudanças sobre o trabalho dos profissionais da educação na SEED	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
DEA	Diretoria de Educação de Aracaju
DED	Departamento de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
GT	Grupo de Trabalho
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
PDCA	Método de Solução de Problemas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
SAPED	Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SINTESE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Sergipe
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
3	A CRISE DO CAPITAL E AS REFORMAS DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	26
3.1	A CRISE DO CAPITAL E SEUS EFEITOS NO MUNDO DO TRABALHO	26
3.2	A REFORMA DO APARELHO DE ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	31
3.2.1	A reforma do Estado no Brasil nos anos de 1990	32
3.2.2	A reforma da educação sob a batuta dos organismos internacionais	40
4	A GESTÃO NO CENTRO DA RELAÇÃO ENTRE CAPITAL E TRABALHO	52
4.1	A ADMINISTRAÇÃO NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA	53
4.2	FAYOL E AS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS	56
4.3	TAYLOR E A GERÊNCIA CIENTÍFICA	60
4.4	FORD E O MODELO FORDISTA DE ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	69
4.5	O SISTEMA TOYOTA DE PRODUÇÃO E A SUBSUNÇÃO DO TRABALHO AO CAPITAL	79
5	O TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA EDUCACIONAL	97
5.1	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E CARACTERÍSTICAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	98
5.2	DOCUMENTOS QUE INSPIRARAM AS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NA SEED	104
5.3	OS EFEITOS DAS MUDNÇAS SOBRE O TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	126
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	139

REFERÊNCIAS	142
APÊNDICE A – Questionário aplicado aos técnicos do Departamento de Educação e da Diretoria de Educação de Aracaju	148
ANEXO A – Governo Matricial: Manual de Implantação	151
ANEXO B – Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação	175

1. INTRODUÇÃO

O interesse inicial pelo tema partiu da necessidade de compreender a reforma educacional empreendida pela Secretaria de Estado da Educação de Sergipe (SEED), durante o período de 2003 a 2006. Tal reforma se configurou através da introdução de novos padrões de gestão e organização do trabalho.

As mudanças introduzidas nesse período significaram um vendaval na rotina de trabalho dos profissionais da educação, isto é, técnicos e professores, que exerciam suas funções no Departamento de Educação (DED), nas escolas e nas Diretorias Regionais de Educação.

No interior do Departamento de Educação, as mudanças provocaram uma onda de perplexidade, medo, incerteza, principalmente a partir da divisão de trabalho entre aqueles que o concebiam e aqueles que o executavam. Impedidos de participar do processo decisório, os técnicos tiveram suas funções reduzidas à esfera da execução, ficando o planejamento, o trabalho intelectual centralizado na direção do referido Departamento.

Antes das mudanças provocadas pela reforma, cada técnico era responsável pela implementação de um determinado projeto. Com a chegada da nova equipe de gestores na SEED em 2003, os técnicos passaram a compor os Grupos de Trabalho (GT), previamente definidos pela direção com seus colaboradores diretos. Inspirado pelo princípio da produtividade, o desempenho do técnico seria cobrado a partir de sua inserção nos diferentes Grupos de Trabalho (GT). As reuniões desses grupos eram definidas pelos coordenadores e a participação de cada membro nas referidas reuniões era até estimulada, desde que não criasse

situações de questionamento e reflexão. Criticar, questionar, refletir tornaram-se verbos não conjugáveis no espaço de trabalho.

Outros fatos causavam estranhamento. A presença de empresários tornou-se uma constante no setor. Muitos dos produtos escolares, sem rosto definido, eram comprados e enviados às unidades escolares à revelia dos pareceres técnicos, comprometendo mais ainda a autonomia dos profissionais da educação e, possivelmente, a qualidade do ensino.

A cada dia crescia o número de agências prestadoras de serviços educacionais que, a título de consultoria, parceria e/ou assessoramento, transformavam a Secretaria de Educação em espaço mercantil. A contratação dessas agências implicava, por um lado, na transferência de recursos públicos para a esfera privada e, por outro lado, garantia o processo de privatização da gestão do sistema de ensino.

Enquanto esses fatos se desenrolavam, diferentes terminologias desfilavam no interior dos órgãos administrativos e das unidades escolares, compondo a moldura da Administração Gerencial: planejamento estratégico, qualidade total, eficiência, PDCA (Método de Solução de Problemas), Programa 5S, centros de excelência, empreendedorismo, grupos de trabalho, competências e habilidades, e tantos outros. O aluno passou a ser tratado como *cliente* e qualquer questionamento por parte da condução do processo de mudança poderia significar constrangimento para o inquiridor. Enfim, o lema corrente era *manda quem pode e obedece quem tem juízo*.

No tocante à situação dos professores que exerciam sua atividade nas escolas, a situação parecia também insustentável. A ampliação da carga horária dos docentes, o aumento de número de alunos em sala de aula, a escassez de material didático necessário ao desenvolvimento do trabalho pedagógico e a precarização das relações de trabalho davam a

clareza de que os princípios empresariais de administração invadiam o cenário da SEED de Sergipe. Além do mais, qualquer demonstração de insatisfação significava um movimento de insubordinação, de rebeldia. E aí as punições se manifestavam em distintas direções.

Nesse ambiente de profunda perplexidade, ressaltam algumas indagações: como a reforma educacional, materializada na introdução dos novos padrões de gestão e organização do trabalho, se insere no contexto da relação entre capital e trabalho? Qual o conteúdo político-filosófico da proposta de gestão da qualidade total aplicada à educação e como este modelo de gestão foi operacionalizado no DED e na DEA. Como as condições internas do Departamento de Educação atuam como mediadores das inovações nos padrões de gestão e organização do trabalho? Como se manifestam as contradições entre o discurso ideológico de justificativa das reformas educacionais e os efeitos dessas mudanças que, cotidianamente, negam a autonomia e a participação efetiva dos profissionais da educação no processo de trabalho? Quais os efeitos dessas políticas sobre o trabalho dos profissionais da educação?

Ao vivenciar as mudanças conduzidas pela SEED, torna-se importante compreender o que acontecia naquele ambiente de trabalho. A velocidade das mudanças em curso não me deixou alternativa. Era imperativo compreender aquela realidade marcada pela perplexidade, tensão e desespero. Foi essa realidade que me impulsionou a demarcar caminhos que me levassem à investigação das políticas de gestão, inspiradas nos princípios da administração gerencial.

O objetivo da pesquisa é investigar os novos padrões de gestão e organização do trabalho, implementados pela SEED, no período de 2003 a 2006, e seus efeitos sobre o trabalho dos profissionais da educação, isto é, professores e pedagogos que desempenhavam a função técnico-pedagógica no DED e na DEA.

A investigação teve como ponto de partida o estudo dos documentos *Governo matricial: Manual de Implantação, Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação e Gerenciamento para resultados na educação: projeto de melhoria dos resultados das escolas públicas estaduais de Sergipe*, cujos registros decorreram das parcerias firmadas entre o Governo do Estado de Sergipe, a Fundação Dom Cabral, o Instituto Votorantim e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). Em seguida, procurei estudar o impacto das mudanças no Departamento da Educação e na Diretoria de Educação de Aracaju.

Considerando que a análise focada estritamente no ambiente desses órgãos poderia comprometer a compreensão das mudanças de gestão e organização do trabalho, provocadas pela SEED de Sergipe, tive a preocupação de articular tal estudo às transformações ocorridas no âmbito do capitalismo internacional, destacando nessa trajetória seus efeitos nas reformas do Estado e da educação no Brasil.

A partir dessa configuração, foi estruturada a escrita deste trabalho em três capítulos, além da Introdução, dos Procedimentos Metodológicos e das Considerações Finais.

O capítulo denominado *A Crise do Capital e as Reformas do Estado e da Educação Pública no Brasil* apresenta uma análise das transformações no mundo do trabalho a partir do esgotamento do fordismo, na segunda metade do século XX, e seus reflexos na reforma do Estado brasileiro, o qual provoca o desmonte da Administração Pública Burocrática em função da Administração Gerencial. O modelo gerencial fundamenta-se na eficiência, isto é, na aquisição de resultados com redução de custos, na flexibilização da estabilidade do funcionalismo e na desregulamentação. Tais mudanças, conduzida e financiada por organismos internacionais, vão refletir na reforma educacional que tem início nos anos de 1990.

O capítulo *A Gestão no Centro da Relação entre Capital e Trabalho* visa discutir formas de organização e gestão do trabalho no fayolismo, taylorismo, fordismo e toyotismo em seu contexto histórico, na tentativa de estabelecer vínculos com as mudanças que vão se manifestando na estrutura da sociedade. Nesse sentido, é possível compreender os motivos pelos quais a educação é hoje conduzida pelos princípios empresariais, na medida em que deixa de ser um direito do cidadão para se transformar não apenas numa mercadoria de qualidade duvidosa, como também em instrumento de disseminação da nova pedagogia do capital.

O capítulo *O Trabalho dos Profissionais da Educação no contexto da Reforma Educacional* procurou analisar as mudanças de gestão e organização do trabalho a partir dos três documentos acima citados. Esses documentos, como fontes de investigação, tornam-se importantes, seja por desvelar a dimensão ideológica do capital, que se manifesta através da disseminação dos valores da Administração Gerencial; seja por revelar a forma de abordar a educação, que no caso é vista como um negócio e que, portanto, o plano de ação da Secretaria de Educação deve ser desenhado em função de resultados esperados, os quais serão monitorados e avaliados através de indicadores, observando os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade; seja por apontar a transferência da gestão da educação para as empresas privadas, em cujas mãos a educação pública deixa de ser um direito do cidadão para se transformar em mercadoria.

Ainda neste capítulo destaco os efeitos das mudanças de gestão sobre o trabalho dos profissionais da educação, detectados por meio das técnicas da observação, da entrevista e do questionário, cujos efeitos terão como desdobramento o aprofundamento da precarização das condições e das relações de trabalho. Tais mudanças não deixam dúvida de que as novas

políticas de gestão do trabalho, adotados pela Secretaria de Estado da Educação de Sergipe, vêm exercendo profundo impacto sobre os fundamentos filosóficos e a estrutura organizacional da educação pública estadual de ensino.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo sobre a implantação dos novos padrões de gestão e organização do trabalho e seus efeitos sobre o trabalho dos profissionais da educação (professores e pedagogos que exercem função técnico-pedagógica) é uma pesquisa qualitativa, na modalidade de estudo de caso, tendo como abordagem teórica o materialismo histórico-dialético, na medida em que esse procedimento nos permite tratar o objeto de estudo em suas relações com o movimento global do capital, através das mediações, a fim de detectar as contradições internas e externas manifestadas no curso da implementação das políticas de gestão pela Secretaria de Estado da Educação de Sergipe.

O estudo de caso tem como objetivo compreender uma instância singular, especial. Ele busca retratar

[...] a realidade de forma densa, refinada e profunda, estabelecendo planos de relações com o objeto pesquisado, revelando-se aí a multiplicidade de âmbitos e referências presentes em determinadas situações ou problemas (MACEDO, 2004, p.150).

Diante da necessidade de reunir o maior número possível de informações, o estudo de caso permite que o pesquisador se utilize de uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, em situações diversas e com uma variedade de tipos de informantes, por meio de diferentes técnicas de levantamento de dados. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, “o Estudo de Caso possibilita a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa (MARTINS, 2006, p. 9). É nessa direção que se fará a investigação. Muito

embora esteja presente a preocupação com a multiplicidade de informações, as políticas de gestão e organização do trabalho serão analisadas considerando o contexto histórico, no plano internacional, pelo movimento de reestruturação produtiva do capitalismo, e no plano nacional, pela Reforma do Estado iniciada em 1995, no primeiro mandato Presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

O estudo das políticas de gestão foi mediado pelos documentos que serviram de inspiração para sua implantação. Os dois primeiros documentos, *Governo Matricial: Manual de Implantação* (2004) e *Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação* (2005) decorreram da relação de parceria do Governo do Estado de Sergipe com a Fundação Dom Cabral, em 2003. O terceiro foi o *Gerenciamento para resultados na educação: projeto de melhoria dos resultados das escolas públicas estaduais de Sergipe*, fruto da parceria do Governo já citado com o Instituto Votorantim e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), em 2004. Este foi baseado nos princípios da eficiência, do gerenciamento para resultados, com maior destaque no princípio do não-custo defendido por Ohno, um dos criadores do Sistema Toyota de Produção.

A pesquisa foi realizada em dois momentos distintos. No primeiro, foi feito um estudo da crise do fordismo e do Estado de bem-estar social. Este caminho visava desnudar o objeto de estudo “na sua interioridade, na sua natureza, no seu desenvolvimento e nas suas relações” (CIAVATTA, 2001, p. 131). Assim, as novas políticas de gestão adotadas pela SEED seriam analisadas no contexto das relações com as transformações no mundo do trabalho e com a nova configuração hegemônica do capitalismo global. Essa forma de abordagem permitiria visualizar a inserção da reforma educacional no movimento do capital

transnacional, cuja influência deste se manifesta nas reformas do Estado e do sistema público de ensino no Brasil impostas por organismos internacionais, seus representantes.

Posteriormente, se fez um estudo das formas de organização e gestão do trabalho no contexto histórico, evidenciando o fayolismo, o taylorismo, o fordismo e o toyotismo, com objetivo de destacar as dimensões técnicas e políticas desses modelos de gestão, na relação capital/trabalho, e estabelecer formas de articulação com as mudanças em curso na Secretaria de Educação de Sergipe. No caso do toyotismo, houve também o propósito de identificar as semelhanças existentes entre as técnicas de gestão defendidas por projetos comprados pelo Governo do Estado e aquelas desenvolvidas pelo modelo japonês, não na perspectiva da comparação, mas na tentativa de detectar o papel da reforma educacional no movimento global do capital.

A reconstrução histórica da crise do capitalismo e do Estado de bem-estar social, no âmbito internacional, e das reformas do Estado e do sistema público de ensino, na esfera nacional, representa um esforço no sentido de que a investigação chegasse à totalidade social que, no pensamento de Marx significa

[...] um conjunto de fatos articulados ou o contexto de um objeto com suas múltiplas relações ou, ainda, um todo estruturado que se desenvolve e se cria como produção social do homem. A dialética da totalidade (Kosik, 1976) é uma teoria da realidade onde seres humanos e objetos existem em situação de relação, e nunca isolados, como alguns processos analíticos podem fazer crer. (CIAVATTA, 2001, p. 132).

Considerando que a dialética da totalidade seja um princípio epistemológico e um método de produção do conhecimento, Ciavatta acrescenta ainda que “Estudar um objeto é

concebê-lo na totalidade de relações que o determinam, sejam ela de nível econômico, social, cultural, etc.” (2001, p. 132).

No segundo momento, a investigação foi feita no espaço da Secretaria de Educação com o estudo dos documentos acima citados. Ainda nessa fase, foi realizada a pesquisa de campo, utilizando os seguintes procedimentos: a entrevista semi-estruturada, um questionário e o diário de campo que reuniu informações durante o período de janeiro de 2003 a fevereiro de 2006. Foram entrevistados dois administradores que participaram diretamente do movimento de implantação, durante os meses de maio e junho de 2008. Outro procedimento utilizado foi o questionário. Quanto ao questionário, com muita dificuldade consegui que quatro técnicos do Departamento de Educação e quatro da Diretoria de Educação de Aracaju prestassem informações.

As dificuldades foram maiores com os técnicos das escolas. Em 10 de junho de 2008 tentei aplicar o questionário num encontro do Projeto *Conversando com o Coordenador Escolar e com o Pedagogo*, coordenado pela Prof^a Lívia Maria Fortes. Tentativa frustrada. Muito embora tenha distribuído quinze questionários, nenhum retornou às minhas mãos. Havia certo temor de registrar informações pertinentes à Secretaria de Educação. Por conta desse fato, utilizei um levantamento feito pelo Departamento de Educação através dos técnicos do Grupo de Trabalho dos Pedagogos em 2004. O questionário objetivou o levantamento do perfil do pedagogo que atuava nas escolas sediadas na Diretoria de Educação de Aracaju. Dele participaram 131 pedagogos, os quais denunciaram as precárias condições de trabalho, a situação em que os estabelecimentos de ensino se encontravam naquele momento, a perda de identidade do pedagogo que já não tinha funções definidas.

3. A CRISE DO CAPITAL E AS REFORMAS DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo, pretendo analisar as transformações ocorridas no mundo do trabalho a partir da crise do modelo fordista de acumulação, as quais conduzem ao processo de reestruturação do capitalismo pela via do modelo japonês de organização e gestão do trabalho. Tais mudanças vão refletir nas reformas empreendidas por Fernando Henrique Cardoso, a partir do ano de 1995, em seu primeiro mandato na Presidência da República (de 1995 a 1999), cujas reformas vão ocorrer no plano do Aparelho do Estado que irão repercutir no sistema público de ensino.

3.1. A CRISE DO CAPITAL E SEUS EFEITOS NO MUNDO DO TRABALHO

A discussão em torno das políticas educacionais no contexto das transformações no mundo do trabalho nos remete à problemática do esgotamento do modelo fordista de produção e de regulação. A crise de lucratividade do capital, que se manifesta nos anos de 1960, coloca em xeque o fordismo e o Estado de bem-estar social. A partir daí, a reestruturação produtiva e a globalização da economia vêm provocando intensas transformações na sociedade contemporânea, exigindo profundas reformas no mundo do trabalho, na estrutura do Estado e nas políticas sociais, com destaque particular nas políticas educacionais.

O modelo de acumulação fordista¹ tinha por base a produção em massa, o consumo de massa, o pleno emprego e o Estado de bem-estar social. Introduzido em 1914 por Henry Ford (1863-1947), expandiu-se como proposta de gestão estatal na segunda metade do século XX. Nesse sentido, a distribuição da riqueza, na concepção de Alves, corria através dos acordos coletivos, segundo os quais, capital e trabalho acordavam em elevar ao máximo a produtividade e a intensidade do trabalho em troca de salários e lucros crescentes. Alves acrescenta ainda que:

Para assegurar o cumprimento dos acordos, era imprescindível a presença mediadora do Estado, cuja legitimação era assegurada por um lado, mediante uma política de subsídios à acumulação de capital e, por outro, através de uma política de bem-estar social, fundada em medidas compensatórias: seguro-desemprego, transporte subsidiado, educação e saúde gratuitas, entre outras coisas (1998, p.214).

A consolidação do fordismo ocorreu no período posterior à II Grande Guerra, época em que os EUA apresentavam uma estrutura industrial capaz de abastecer o mercado mundial, situação que lhe conferia uma posição invejável no que tange à balança comercial. Mas na segunda metade dos anos 50, é possível localizar os primeiros sinais da crise do fordismo. Nesse contexto, o capital parte para uma forte ofensiva sobre o trabalho, objetivando, por um lado, a intensificação dos tempos de produção, através da introdução da máquina-ferramenta de controle numérico e, por outro, o enfraquecimento da organização sindical.

Tal ofensiva do capital conduz à resistência dos operários que se manifestam, tanto na fuga do trabalho, como no movimento grevista contra a automação. Ao mesmo tempo, com a

¹ De desenvolvimento lento fora dos Estados Unidos antes de 1939, o fordismo se implantou com mais firmeza na Europa e no Japão de 1940 como parte do esforço de guerra. Foi consolidado e expandido no período de pós-guerra, seja diretamente, através de políticas impostas na ocupação (...), ou indiretamente, por meio do Plano Marshall e do investimento direto americano subsequente” (HARVEY, 2002, p.131).

reconstrução da Europa Ocidental, no período pós-guerra, a concorrência internacional se intensifica, provocando o déficit comercial. A ameaça da competitividade estrangeira e o aumento da carga tributária decorrente do crescimento de despesas militares levam os empresários a refletir sobre a lógica do modelo fordista de repassar os ganhos de produtividade aos salários.

Os anos de 1960 serão ainda mais dramáticos para o fordismo. É a década da contracultura que difundiu idéias contra o sistema capitalista, contra a forma de pensar, de sentir e de agir da sociedade burguesa, cujas idéias culminaram nas grandes manifestações estudantis. É a década marcada pela contestação dos trabalhadores, pelas lutas de classe, pelas greves que pipocavam contra a exploração e o trabalho alienado, mas também pela crise do fordismo que se ampliava com o movimento de reestruturação produtiva.

Nos anos de 1970, observa-se a contra-ofensiva do capital sobre o trabalho no sentido da redução de salários. Tem início a desindexação salarial com a política econômica adotada pelo governo Nixon em 1971. Rompe-se o pacto entre capital e trabalho, impedindo o repasse dos ganhos de produtividade para o operário na forma de aumento salarial. Em 1973, a crise do petróleo irá refletir na recessão entre 1974 a 1975, a qual se desenrola dentro de um contexto de desemprego, de baixo consumo e reduzido aumento salarial, cujo desdobramento irá comprometer o crescimento do fordismo, dismantelando, com isso, o componente da equação fordista: investir para aumentar a produtividade e repassá-la aos salários. É dentro desse contexto que a reestruturação produtiva emerge como resposta à crise do modelo fordista.

Para Druck, “a reestruturação produtiva se configura como um movimento de caráter estrutural que ocorre no plano da produção e do trabalho e realiza transformações

indispensáveis a esta fase histórica do capitalismo”. No plano macroeconômico, ainda segundo Druck, a reestruturação produtiva se constitui por meio da

[...] introdução de novos padrões de gestão/organização do trabalho e da produção, através da generalização do Modelo Japonês (a exemplo da Qualidade Total e Terceirização) e da implantação de novas tecnologias de base microeletrônicas (automação, informatização) (1996, p.28).

No contexto da reestruturação produtiva, há uma “nova” política de relações entre os sindicatos de trabalhadores e o empresariado que, em geral, visa enfraquecer a representação sindical e coletiva em benefício de negociações individuais e diretas com os trabalhadores, a exemplo do sindicato-empresa no Japão². São objetivos dessa política: redução de custos, produtividade, competitividade e flexibilização do trabalho. Esta última se apresenta em suas mais variadas formas, enquanto base de sustentação e ajuste às novas exigências do mercado. Assim,

É condição essencial dessa flexibilização, a neutralização dos conflitos capital/trabalho, onde a busca por hegemonia no interior da empresa no sentido de conquistar a adesão dos trabalhadores e de seus sindicatos aos seus planos/objetivos/metaspolíticas, assume centralidade. Isto se torna visível, dentre outras formas, através do discurso patronal acerca da negociação e da parceria com os trabalhadores, da valorização/motivação do trabalho e das políticas de qualificação e treinamento postas em prática em nome da Qualidade Total (DRUCK, 1996, p.28).

² “O sindicato empresa no Japão é a representação sindical que foi imposta pelo ‘modelo japonês’, após o chamado ‘expurgo vermelho’ no pós-guerra, onde foi desencadeada uma violenta repressão ao movimento operário e os sindicatos de trabalhadores foram destruídos. Esta forma de representação confunde-se com a instituição empresarial, identifica-se com os objetivos da empresa e se estrutura de acordo com o seu organograma e hierarquia. Desta forma não é, de fato, um sindicato de trabalhadores, mas sim da empresa” (DRUCK, 1996, P. 28).

É interessante observar a contradição entre trabalho e capital na afirmação de Druck. Se por um lado, o discurso patronal evidencia a parceria e a negociação com o trabalhador, por outro, a gestão autoritária conduz à ameaça, à prática do desemprego e da terceirização que aprofunda cada vez mais o processo de precarização do trabalho. Os novos padrões de organização e gestão do trabalho implantados nas empresas, sejam elas privadas ou públicas, negam, cotidianamente, o discurso dos gerentes. Enquanto propagam a valorização do trabalhador, este é submetido às várias formas de violência.

No Brasil, o movimento da reestruturação produtiva tem início nos anos de 1990. A partir daí observa-se forte tendência de modernização do parque industrial e de serviços. Há um esforço substantivo das empresas com a difusão de novos padrões tecnológicos e organizacionais.

Diante das dificuldades de promover inovações tecnológicas em suas empresas, parte do empresariado brasileiro passa a introduzir mudanças organizacionais, isto é, novos métodos de gerenciamento do trabalho. A modernização representava um requisito indispensável para a inserção do Brasil no mundo globalizado. A partir do governo Collor, a implantação de Programas de Qualidade Total tornava-se uma exigência para os setores industriais voltados para a exportação. É nesse ambiente que os Programas de Qualidade Total e de terceirização são disseminados, com vistas a precarizar e enxugar empregos, reduzir salários e incrementar a produtividade do trabalho (seja nas indústrias de ponta ou nos serviços). Para Alves,

A adoção de novos padrões tecnológicos e organizacionais, da terceirização e da flexibilização nos contratos de trabalho é adequada à nova lógica do capital planetário e dos valores neoliberais do mercado, da competição global, que tende a criar um tecido societário fragmentado, pouco propício a intervenções coletivas do tipo sindical (1998, p.133).

Fernando Henrique Cardoso, sob o pretexto da modernização do país, atuou em conformidade com o projeto político do grande capital, inviabilizando, dessa forma, o projeto social posto na Constituição/1988. Em sua trajetória não economizou esforços para promover uma integração mais intensa do Brasil ao sistema econômico mundializado, isto é, uma integração em consonância com as exigências do grande capital³.

O processo de reestruturação produtiva, articulado à política neoliberal e ao novo imperialismo, também conhecido de globalização, provocou profundas mudanças no campo econômico, político e institucional. Os protagonistas dessas mudanças seriam os organismos internacionais e regionais vinculados “aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capitalista, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes” (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p.3).

3.2 A REFORMA DO APARELHO DE ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A reforma do Aparelho de Estado no Brasil, que provocou o desmonte da Administração Pública Burocrática, é analisada a partir de seus princípios basilares, considerando as condições históricas internacionais. A Administração Pública Gerencial, ao reorganizar as estruturas administrativas com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público, atinge diretamente a educação, exigindo, portando, a reforma educacional no Brasil. Essa análise será de grande valia para compreendermos a mudança dos novos padrões

³ Para Paulo Netto, essas “exigências foram sintética e explicitamente formuladas na reunião de novembro de 1989 que, envolvendo representantes do FMI, do BID e do Banco Mundial, funcionários do governo norte-americano e economistas latino-americanos, tornou-se conhecida como ‘Consenso de Washington’”(2003, p.79).

de gestão e organização do trabalho que vem se processando, com maior evidência, na Secretaria de Estado da Educação em Sergipe, a partir de 2003, bem como seus efeitos sobre o trabalho dos profissionais da educação.

3.2.1 A reforma do Estado no Brasil nos anos de 1990

Se for possível afirmar que entre os anos 30 ao final da década de 80 houve um processo de construção de um Estado nacional no Brasil, foi a partir de Collor de Mello, segundo Lesbaupin (2003), que inicia o seu desmonte, com a adoção do ideário neoliberal, em 1990. Muito embora o *impeachment* tenha interrompido a gestão do então presidente da república, sua iniciativa foi levada ao pleno desenvolvimento com Fernando Henrique Cardoso, no início de seu governo, em 1995.

Segundo Cabral Neto e Doninha de Almeida (2000, p. 35), o Brasil não conheceu o *Welfare State*. No entanto, a mobilização política de diversos segmentos da sociedade brasileira, conduzida pelos setores democráticos nos anos 70 e 80, não só contribuiu na derrocada da ditadura militar (1964-1985), como também na elaboração do texto constitucional de 1988, o qual apontou, pela primeira vez na história da sociedade brasileira, para a construção de um Estado de bem-estar social.

Em seu Art. 194, a Constituição Federal/1988 consagrou a expressão Seguridade Social, oficialmente inexistente até então, para assegurar direitos de cidadania a toda a população. Vale ressaltar que o termo Seguridade Social

[...] significa que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Ou seja, significa que o risco a que

qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema individual e passa a constituir uma responsabilidade social (VIANNA, 2003, p.91).

Nesse contexto, a Constituição Federal vai representar o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade⁴.

Enquanto o embate político pela implementação da Carta Magna se desenrolava no cenário brasileiro, no plano internacional o processo de reestruturação do capitalismo mundial e a crise do socialismo real, dentre outros componentes, colocavam em xeque o Estado de bem-estar social. Assim,

[...] ao tempo em que, no Brasil, criavam-se mecanismos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela *desregulamentação*, pela *flexibilização* e pela *privatização* – elementos inerentes à *mundialização* (globalização) operada sob o comando do grande capital (PAULO NETTO, 2003, p.77).

Se o desenho constitucional de 1988 não encontrava ressonância no movimento de reestruturação do capitalismo mundial, no Brasil sofria profunda resistência por parte da burguesia e de seus associados por significar, no plano econômico, redução das taxas de exploração e, no plano político, a construção de instrumentos democráticos de controle social capazes de inibir as práticas mais grosseiras de manipulação política. A partir de sua

⁴ “As políticas sociais brasileiras, como se sabe, emergem da agonia da República Velha, especialmente nos anos vinte, e começam a ganhar densidade no período getulista; entretanto, até a Constituição de 1988 o arcabouço jurídico-político do país não apontava para uma formatação delas que se aproximasse minimamente dos padrões do Estado de bem-estar social (*Welfare State*)” (PAULO NETTO, 2003, p.77)

promulgação, a Carta torna-se o centro do debate político: “para a massa dos trabalhadores a sua implementação representava a alternativa para reverter as conseqüências econômico-sociais mais dramáticas da herança da ditadura; para os setores ligados ao grande capital tratava-se precisamente de inviabilizar esta alternativa” (PAULO NETO, 2003, p.78).

No interior desse confronto surge a candidatura de Collor de Mello como um rearranjo político dos setores dominantes. A vitória eleitoral em 1989 representou a vitória dos grupos dominantes e a desmobilização dos segmentos populares. Observando à risca a cartilha do Consenso de Washington⁵, Collor de Mello, no exercício de seu governo (1990/92), deu início ao desmonte do aparelho de Estado. A cartilha indicava, dentre outras recomendações, a abertura do mercado interno, o controle da inflação, moeda forte, a privatização de empresas estatais, os cortes nas políticas sociais e a flexibilização das leis trabalhistas.

O *impeachment* de Collor de Mello conduziu o Vice-Presidente Itamar Franco à Presidência da República em 29 de dezembro de 1992, o qual cumpriu o restante do mandato até 31 de dezembro de 1994. Em seu governo, foi lançado o Plano Real pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Na época, o Plano Real foi apresentado como estratégia de estabilização monetária, como instrumento de redistribuição da renda e como base de democratização do consumo. A estabilização monetária desenhada no Plano Real dependia, em parte, da abertura do mercado brasileiro (de bens e serviços) ao capital internacional. Foi

⁵ “O Consenso de Washington foi realizado em 1989, contando com a participação do *International Institute for Economy*, funcionários do governo dos E.U.A., dos organismos internacionais e economistas latino-americanos, para a discussão de um conjunto de reformas essenciais a fim de que a América Latina superasse a crise econômica e retornasse o caminho do crescimento. Cabe ressaltar que tais medidas já haviam sido aplicadas pelo programa de governo de Margareth Thatcher no início dos anos de 1980: Estado mínimo, combate aos sindicatos, flexibilização nas leis trabalhistas, abertura comercial e redução da carga fiscal” (SILVEIRA, 2007, p. 15).

assim que milhares de artigos começaram a encher as prateleiras de lojas e supermercados. Tal fato representou

[...] um choque para nossa indústria, porque a maioria destes artigos não era importada dos países adiantados, de onde se originavam os produtos de marcas prestigiosas, mas de países asiáticos em que o custo do trabalho era ainda menor que no Brasil. Para enfrentar esta nova concorrência externa, as indústrias brasileiras foram obrigadas a baixar seus preços e, em muitos casos, de forma acentuada (SINGER, 2003, p. 31).

Os efeitos da implantação do Plano Real foram sentidos de imediato pela sociedade brasileira, favorecendo, um semestre depois, a vitória de FHC sobre Lula da Silva, nas eleições presidenciais de 1994.

Fernando Henrique Cardoso, sob o pretexto da modernização do país, atuou em conformidade com o projeto político do grande capital, inviabilizando, dessa forma, o projeto social posto na Constituição/1988. Em sua trajetória não economizou esforços para promover uma integração mais intensa do Brasil ao sistema econômico mundializado, isto é, uma integração em consonância com as exigências do grande capital.

Em seu primeiro mandato (1995 - 1998), FHC desenvolveu a política de estabilização da moeda, promovendo a desregulamentação do mercado interno, fato que irá refletir: no crescimento acentuado das importações em volume, valor e em variedade; na redução do papel empresarial estatal, através da privatização do patrimônio público; na falência de um número significativo de estabelecimentos industriais do setor produtivo e no desemprego acentuado.

Para ajustar o país aos reclamos do capital internacional, determinou a elaboração do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, no qual defende a substituição do modelo

de Administração Burocrática pela Administração Pública Gerencial. Na apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado, Fernando Henrique Cardoso afirma:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL/MARE, 1995).

O documento elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), criado no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, aponta como referência um diagnóstico da administração pública brasileira. Nesse diagnóstico, existe uma preocupação constante de justificar a reforma do Estado através dos ataques contundentes à Administração Pública Burocrática. Assim se expressa:

O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se, desse modo, o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos e ocorre em detrimento dos resultados (BRASIL/MARE, 1995).

O *Plano Diretor da Reforma do Estado* condena as seguintes características da Administração Burocrática: a estabilidade assegurada aos servidores públicos porque, segundo ele, impede a adequação dos quadros de funcionários às necessidades do serviço e, ao mesmo tempo, inviabiliza a cobrança de trabalho; o concurso público que, na sua visão, não favorece as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante; o controle sobre o

processo de compras; a legislação que regula as relações de trabalho no setor público é considerada inadequada, pois impede outras formas de seleção que tornaria mais flexível o recrutamento de pessoal.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, também não escapa às críticas do documento que a considera um retrocesso, pois ela teria provocado um “engessamento” do aparelho estatal “ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado” (BRASIL/ MARE, 1995).

No *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, a interpretação da crise torna-se a justificativa para a elaboração do documento de reforma do Estado brasileiro:

“A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro, afinal, que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra” (BRASIL/MARE, 1995)⁶.

Nesse contexto, a crise do Estado define-se como uma crise fiscal, caracterizada pela perda do crédito público; uma crise do modo de intervenção, definida pelo esgotamento das

⁶ O Plano Diretor responsabiliza a crise do Estado pela redução do crescimento da economia tanto nos países centrais, como nos países periféricos. Esta análise desconsidera o esgotamento do modelo fordista de acumulação, no final dos de 1960, bem como a emergência do Sistema Toyota de Produção no Japão que passa a ser visto pelo Ocidente como a grande alternativa de ampliação de ganhos de produtividade mesmo em época de crise.

formas protecionistas de intervenção; e uma crise de forma burocrática de administração do Estado.

Diante da crise do Estado, Bresser Pereira, Ministro do MARE aponta como soluções: o ajustamento fiscal; as reformas econômicas orientadas para o mercado; a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social e a reforma do Aparelho do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresenta três formas de administração pública: a Administração Pública Patrimonialista, a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial.

Para o documento acima citado, a Administração Patrimonialista permite que o aparelho do Estado funcione como uma extensão do poder do soberano, e que os seus auxiliares, servidores, possuam status de nobreza real. A Administração Burocrática surge na segunda metade do século XIX e tem como objetivo combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. São princípios orientadores do seu desenvolvimento: a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Por último temos a Administração Pública Gerencial. Esta desponta na segunda metade do século XX em decorrência da expansão das funções econômicas e sociais do Estado e do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial (BRASIL/MARE, 1995).

A Administração Pública Gerencial, contemplada no documento do MARE, inspira-se na administração da empresa privada e que, portanto, admite como valor maior a eficiência, ou seja, busca-se obtenção de resultados com poucos investimentos, com redução de custos;

ênfatiza a produtividade do serviço público, defendendo a flexibilização da estabilidade do funcionalismo e a desregulamentação. Nessa direção Bresser Pereira afirma:

A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL/MARE, 1995).

A diferença fundamental entre a Administração Gerencial e a Administração Burocrática, segundo o documento, está na “forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental” (BRASIL/MARE, 1995).

Na concepção do Plano Diretor, a reforma do Estado deveria ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixava de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL/MARE, 1995). Com a redução do papel do Estado, a reforma se colocava na contramão dos valores constitucionais, na medida em que bloqueava a construção de um Estado com amplas responsabilidades sociais.

Calçado pela ideologia neoliberal, o Plano Diretor contempla três aspectos da reforma: o *ajuste fiscal*, que devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas; o *programa de privatização* que transfere para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado; e o *programa de publicização* que realiza a transferência

para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo um sistema de parceria entre Estado e sociedade para o seu financiamento e controle (BRASIL/MARE, 1995). Aqui, o conceito de publicização significa “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública não estatal (PEREIRA, *apud* PERONI, 2003, p.61).

Convém notar que em diversos momentos existe profunda sintonia entre a lógica neoliberal e a defesa em torno da Reforma do Aparelho de Estado, como, por exemplo, o desenho do Estado neoliberal. Se por um lado, o Estado transfere para a sociedade tarefas que deveriam ser suas, principalmente no âmbito de políticas sociais, por outro lado a sua presença é significativa quando estão em jogo os interesses do capital. É nesse ambiente que as lutas de classe se materializam. Como afirma Peroni, “o Estado continua extremamente presente, e mais, como Estado máximo para o capital. O seu caráter classista é acentuado na medida em que ele se retira, passando para o controle do mercado as políticas sociais” (2003, p. 66-67). Dessa forma, a subsunção do trabalho ao capital atinge níveis inéditos no sistema capitalista de produção.

3.2.2 A reforma da educação sob a batuta dos organismos internacionais

A Reforma educacional, implementada no decurso dos anos de 1990, traz em suas entranhas reflexos das mudanças ocorridas tanto na esfera nacional, como no campo internacional. Ao mesmo tempo em que se delineava o processo de reestruturação global da economia na década de 1970, o Brasil caminhava, ainda, sob as esporas da ditadura militar. Já na segunda metade dessa década, uma onda de manifestações se intensifica, envolvendo

diversos segmentos da sociedade. No campo da educação, movimentos de contestação levantam suas bandeiras de lutas em defesa de um novo projeto que proporcionasse a melhoria da qualidade na educação, a valorização e qualificação dos profissionais da educação, a democratização da gestão, a transparência do sistema de financiamento, o aumento dos recursos destinados à educação e ampliação da escolaridade.

As reivindicações desses movimentos estavam fundamentadas em diagnósticos, denúncias e propostas veiculadas através das associações científicas e sindicais como a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), a Conferência Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), dos periódicos recém criados como a Revista Educação & Sociedade, dos Cadernos do CEDES, como também por meio de eventos como as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), as reuniões da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), entre outras.

A década de 1980 representa a transição e a abertura democrática que deságua na Nova República. É o momento em que diversas forças sociais se aliam para combater a ditadura. Na luta pela democracia, surgem várias entidades como o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Em 1987, o movimento da Constituinte entra em cena, favorecendo a mobilização em torno da educação.

O capítulo da educação da nova Carta Magna recebeu diversas propostas, dentre elas a da Comissão Afonso Arinos, a da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a da Carta de Goiânia, elaborada durante a Quarta Conferência Brasileira de Educação (CBE).

A democratização do país, a partir de 1985, implicou na eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte. Um novo Parlamento deveria fazer a nova Carta Magna, deixando de lado a Constituição⁷ imposta ao Brasil pelo regime militar.

Dentre as propostas construídas destacam-se, segundo Peroni,

[...] as do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, órgão que teve uma atuação permanente durante todo o processo, não só no período da constituinte, mas no posterior, da elaboração da LDB (2003, p. 75).

Para ilustrar a efervescência do movimento da Constituinte, destaco os depoimentos de Herkenhoff e Gohn. O primeiro ressalta que o número de emendas populares referentes à educação foi significativo: “dezoito emendas, com um total de 2.678.973 assinaturas, o que demonstra a mobilização popular em torno da Constituinte e o interesse pela educação” (HERKENHOFF *apud* PERONI, 2003, p.75). Gohn, por sua vez, considera o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)⁸ um movimento social. Afirma que “o FNDEP surgiu em 1986, em função de articulações realizadas objetivando a elaboração de uma carta constitucional para o país” (*apud* PERONI, 2003, p. 75).

Lançado em Brasília em 1987, foi denominado, inicialmente, de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Muito embora agregasse vários

⁷ A Constituição promulgada em 1967 assegurava grandes poderes ao presidente da república. Foi modificada em 1969, tornando o poder político mais centralizado nas mãos do presidente.

⁸ O FNDEP contou, inicialmente, com quinze entidades: Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped); Associação Nacional de Educação (Ande); Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Confederação dos Professores do Brasil (CPB); Centro de Estudos de Educação e Sociedade (Cedes); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação Nacional de Orientadores Educacionais (Fenoe); Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf); União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes); União Nacional dos estudantes (UNE) (GOHN, *apud* PERONI, 2003, p. 75).

grupos com interesses distintos, havia dois núcleos que os articulavam: a defesa da escola pública e a posição político-partidária de oposição ao regime militar.

Paralelamente ao movimento da Constituinte, ocorriam discussões em função do projeto para a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

A LDBEN 9.394/96 resultou de intensa luta empreendida no Parlamento e fora dele. Entidades da sociedade, com interesses diversos, porém convergentes em relação à defesa do ensino público e gratuito, se reuniram em vários momentos, criando versões de uma LDB de seu agrado. No entanto, para Ghiraldelli, a LDB resultante não foi esta, mas uma mescla entre o projeto que ouviu os setores da população e o projeto do Senador Darcy Ribeiro. É certo que a influência do segundo projeto sobre o primeiro foi preponderante (2006, p. 170).

Para Eneida Shiroma, Maria Célia Moraes e Olinda Evangelista (2004), o projeto da LDBEN aprovado em 1996 não refletiu os anseios da comunidade educacional alimentados por vinte anos. “Seu caráter anódino foi bem traduzido por Saviani: ‘é uma lei com a qual a educação pode ficar aquém, além ou igual à situação atual’. Ou seja, da forma como foi aprovada, não impede nem obriga o Estado a realizar alterações substantivas na educação” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004, p. 51).

Nota-se que algumas reivindicações dos educadores foram incorporadas ao texto da nova LDBEN, porém com alterações em seu significado. Portanto,

[...] capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGs; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004, p.52).

A partir de 1995, o diálogo foi encerrado, e o governo federal passou a dar prioridade a outros interlocutores para a elaboração de suas políticas, entre eles o Instituto Herbert Levy, o qual era representante do capital.

Se nos anos de 1980, as políticas tinham como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão, nos anos de 1990

[...] ocorreu a mudança dessa centralidade, passando-se a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade, e o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia através da autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços (PERONI, 2003, p. 73).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso, logo no início de seu mandato criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado para definir a nova formatação do Estado brasileiro que passava a contemplar os seguintes princípios: a eficiência, a descentralização, a flexibilização, a busca por resultados, abandonando o modelo de Administração Burocrática para assumir a Administração Pública Gerencial.

Fundamentando-se nas diretrizes da reforma do aparelho do Estado, os sistemas de ensino no Brasil vêm promovendo um “replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total” (AZEVEDO, 2002). Observa-se um movimento para implantar o que os mentores da reforma chamavam de modernização dos sistemas de ensino, através das reformas educacionais, tanto no âmbito pedagógico quanto administrativo, cujas reformas têm sido financiadas com os recursos provenientes do Banco Mundial e do Banco Interamericano de

Desenvolvimento. Nessa direção, vários estados iniciaram reformas em seus sistemas de ensino a partir dos anos de 1990.

No âmbito da educação, a reforma do Estado, entre outros aspectos,

[...] traduz-se no entendimento de que é preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento (AZEVEDO, 2002).

Segundo tal entendimento, esse é o modo de garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, com base no princípio da eficiência e na busca da relação ótima entre a qualidade e os seus custos (MARE, 1995).

As mudanças vêm se processando, seguindo as recomendações dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial. A década de 1990 registrou a presença dos organismos internacionais que entraram em cena em termos organizacionais e pedagógicos. Essa presença foi marcada por grandes eventos, assessorias técnicas e vasta produção documental. O primeiro grande evento foi a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada em Jomtien, Tailândia, no período de 5 a 9 de março de 1990. Essa Declaração tinha como meta funcionar como espaço de difusão e expansão do projeto educacional em nível mundial.

No âmbito da produção documental, o documento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) defende a necessidade de implementação das mudanças educacionais exigidas pela reestruturação produtiva em curso. E tem mais: “Recomendava que os países da região investissem em reformas dos sistemas educativos para adequá-los a ofertar os conhecimentos e habilidades específicas requeridas pelo sistema produtivo” (SHIROMA, MORAES e

EVANGELISTA, 2004, p.63). O mesmo documento evidencia a necessidade de reformas administrativas que transformassem o Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Tais reformas visavam assegurar a desconcentração de tarefas e a concentração de decisões estratégicas.

Da UNESCO veio o *Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*⁹ que se constituiu num documento fundamental para se compreender a revisão da política educacional de vários países na atualidade. Após o diagnóstico feito sobre o atual contexto planetário de interdependência e globalização, o Relatório aponta as principais tensões a serem resolvidas no século XXI:

[...] tornar-se cidadão do mundo, mantendo a ligação com a comunidade; mundializar a cultura, preservando as culturas locais e as potencialidades individuais; adaptar o indivíduo às demandas de conhecimento científico e tecnológico – especialmente as tecnologias de informação – mantendo o respeito por sua autonomia; recusar as soluções rápidas em favor das negociações e consensos; conciliar a competição com a cooperação e a solidariedade; respeitar tradições e convicções pessoais e garantir a abertura ao universal. Em síntese, resolver a tensão entre a vertigem provocada pela mundialização e a necessidade de referências e raízes (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004, p.65-66).

Nesse panorama de ampla complexidade da sociedade contemporânea, marcado pela insegurança e por elementos ainda a decifrar, o Relatório destaca três grandes desafios para o século XXI: a) ingresso de todos os países no campo da ciência e da tecnologia; b) adaptação de todas as várias culturas e modernização das mentalidades à sociedade da informação e c) viver democraticamente, isto é, em comunidade. A partir daí, a educação deve tornar-se um *trunfo* para a “paz, liberdade e justiça social”. Nesse sentido, cabe à educação:

⁹ O *Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI* é também chamado de *Relatório Delors*.

[...] responsabilizar-se pelo desenvolvimento humano sustentável, pela compreensão mútua entre os povos, pela vivência concreta da democracia, levando em consideração os valores e preocupações fundamentais “sobre os quais já existe consenso no seio da comunidade internacional e no sistema das nações unidas: direitos humanos, tolerância e compreensão mútua, democracia, responsabilidade, universalidade, identidade cultural, busca de paz, preservação do meio ambiente, partilha de conhecimento e luta contra a pobreza, regulação demográfica (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004, p. 66).

Na perspectiva desse mundo *multirriscos*¹⁰, a Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI propõe um novo conceito de educação: a *educação ao longo da vida*, na qual recomenda que seja explorado o potencial educativo dos meios de comunicação, da profissão, da cultura e do lazer, redefinindo os tempos e os espaços destinados à aprendizagem. Esse novo conceito de educação deveria ser alcançado por meio de quatro tipos de aprendizagem: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser.

Aprender a conhecer visa não tanto a aquisição de um repertório de saberes codificados, mas antes o domínio dos próprios instrumentos do conhecimento. Este tipo de aprendizagem pode ser considerado, simultaneamente, como um meio e como uma finalidade da vida humana. Meio, porque se pretende que cada um aprenda a compreender o mundo que o rodeia, pelo menos na medida em que isso lhe é necessário para viver dignamente, para desenvolver as suas capacidades profissionais, para comunicar; e finalidade porque seu fundamento é o prazer de compreender, de conhecer, de descobrir (2003, p. 91).

¹⁰ Expressão utilizada pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI (MEC/UNESCO, 2003, p. 44).

Aprender a fazer é o segundo tipo de aprendizagem. Está articulada à questão da formação profissional: como ensinar o aluno a colocar em prática os seus conhecimentos e, também, como adaptar a educação ao trabalho futuro quando não se pode prever qual será a sua evolução? Preocupado com a segunda questão, o *Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI* afirma:

[...] a substituição do trabalho humano pelas máquinas tornou-o mais imaterial e acentuou o caráter cognitivo das tarefas, mesmo na indústria, assim como a importância dos serviços na atividade econômica. O futuro dessas economias depende, aliás, da sua capacidade de transformar o progresso dos conhecimentos em inovações geradoras de novas empresas e de novos empregos. Aprender a fazer não pode, pois, continuar a ter o significado simples de preparar alguém para uma tarefa material bem determinada, para fazê-lo participar no fabrico de alguma coisa (2003, p. 93).

Nessa direção, a noção de qualificação profissional cede lugar à noção de competência pessoal. O documento adverte, ainda, que o progresso técnico modifica, inevitavelmente, as qualificações exigidas pelos novos processos de produção. Assim, as tarefas puramente físicas são substituídas

[...] por tarefas de produção mais intelectuais, mais mentais, como o comando de máquinas, a sua manutenção e vigilância, ou por tarefas de concepção, de estudo, de organização à medida que as máquinas se tornam, também, mais “inteligentes” e que o trabalho se “desmaterializa” (2003, p. 94).

Aprender a viver juntos. Para o *Relatório Delors*, esta aprendizagem significa um dos maiores desafios da educação. Ele acredita que seja possível conceber uma educação capaz de

evitar os conflitos, ou de resolvê-los de maneira pacífica, desenvolvendo o conhecimento dos outros, das suas culturas, da sua espiritualidade (2003, p. 97).

Quanto ao último tipo de aprendizagem, *Aprender a ser*, esta é considerada pela Comissão Internacional como um princípio fundamental. Aqui, a educação deve contribuir para o desenvolvimento integral da pessoa. Todo ser humano deve ser preparado nas dimensões espírito e corpo, inteligência, sensibilidade, sentido estético, responsabilidade pessoal, espiritualidade.

Para sobreviver na sociedade cognitiva, segundo o documento em questão, torna-se necessário que todos adquiram, atualizem e utilizem os conhecimentos, que todos estejam envolvidos nos quatro tipos de aprendizagem acima citadas. É nesse contexto que três atores são fundamentais para assegurar o sucesso das reformas: “comunidade local (pais, direção e professores), autoridades oficiais e a comunidade internacional” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004, p. 67).

O documento do Banco Mundial¹¹ preconiza o aumento da eficácia do ensino e melhoria de seu rendimento. Recomenda a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos. Vale ressaltar que o Banco Mundial demonstra especial interesse tanto na venda de projetos para os países quanto no financiamento de projetos por eles apresentados.

¹¹ “Nascido no pós-guerra, o Banco Mundial é um organismo multilateral de financiamento que conta 176 países mutuários, inclusive o Brasil. Entretanto, são cinco países que definem suas políticas: EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. Esses países participam com 38,2% dos recursos do Banco. Entre eles, os EUA detêm em torno de 20% dos recursos gerais e o Brasil aproximadamente 1,7%. A liderança norte-americana se concretiza também com as ocupações da presidência e pelo poder de veto que possui. Na verdade, o Banco Mundial tem se constituído em auxiliar da política externa americana. [...]. Há especial interesse tanto na venda de projetos para os países quanto no financiamento de projetos por eles apresentados, respeitadas, é claro, suas “condicionalidades” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004, p.72-73).

No decurso dos anos de 1990, o Banco adotou as conclusões da *Conferência Internacional de Educação para Todos* – do qual foi co-patrocinador – e a partir delas elaborou suas diretrizes políticas para as décadas subseqüentes publicando, em 1995, o documento *Prioridades y Estrategias para la Educación*.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 74), o texto examina as opções de política educacional para os países de baixa escolaridade e reitera o objetivo de eliminar o analfabetismo até o final do século, isto é, aumentar a eficácia do ensino e melhorar seu rendimento. Recomenda a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas frentes de recursos. Defende a autonomia das instituições e recomenda mais atenção aos resultados, sistema de avaliação da aprendizagem, inversão em capital humano atentando para a relação custo-benefício; propõe além da descentralização da administração das políticas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação. Para ele, a educação tem um papel decisivo no crescimento econômico e na redução da pobreza.

Os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vão desempenhar o papel de conduzir as reformas dos Estados nacionais, sobretudo nos países do capitalismo periférico e semi-periférico (ARRIGHI apud FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p.3).

Grande foi o impacto das recomendações dos organismos internacionais no Brasil. Já na segunda metade dos anos 1990, o governo brasileiro passou a implementar políticas econômicas e educacionais de ajustes, ou seja,

[...] diretrizes e medidas pelas quais o país se moderniza, adquire as condições de inserção no mundo globalizado e, assim, ajusta-se às exigências de globalização da economia estabelecidas, em grande parte, pelas instituições financeiras e pelas corporações internacionais (BITTAR e OLIVEIRA, 2004, p. 7)

O programa de ajuste fiscal delineado no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* se corporifica por meio de três estratégias: desregulamentação, desconcentração e autonomia e privatização. A primeira significa suspender todas as leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos para não inibir as leis do mercado; a descentralização e a autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços; a privatização fecha o circuito do ajuste.

Nesse sentido, o mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos. Essas estratégias vão orientar o rumo das reformas educacionais implementadas no Brasil a partir de 1990, cujas mudanças não ficaram restritas ao campo administrativo, mas penetraram também o espaço pedagógico. Portanto, é nesse contexto de profunda complexidade que os novos padrões de gestão e organização do trabalho foram implementados na Secretaria de Estado da Educação de Sergipe, a partir de 2003. Assim, compreender tais mudanças, bem como seus efeitos no trabalho dos profissionais da educação, será o objetivo central de nossa investigação.

4. A GESTÃO NO CENTRO DA RELAÇÃO ENTRE CAPITAL E TRABALHO

Este capítulo tem o objetivo de analisar as formas de organização e gestão do trabalho dentro do seu contexto histórico, com vista a identificar o papel da gestão no centro da relação capital/trabalho. A reconstrução do taylorismo, fordismo e toyotismo é um instrumento metodológico que permite visualizar o objeto de estudo em sua origem nos processos sociais mais amplos, na sua relação com o contexto nacional e internacional. Ele permite compreender como as transformações no mundo do trabalho, conduzidas pelo movimento do capitalismo contemporâneo, ultrapassam os limites da dimensão econômica, indo exercer sua influência também em outras esferas da vida societária, em especial, no espaço da educação pública. Nessa trajetória, é possível compreender a nova configuração da educação pública efetivada a partir da adoção de novos padrões de gestão e organização do trabalho inspirados no sistema Toyota de produção, o qual representa a saída da crise de lucratividade do capital com o esgotamento do modelo fordista de produção e regulação. Nesse sentido, observa-se que as transformações no mundo do trabalho vão refletir nos documentos elaborados pelos organismos internacionais que definem uma nova arquitetura do Estado brasileiro e um novo desenho organizacional da educação pública, cujas mudanças se processam em função dos anseios do capital transnacional.

4.1. A ADMINISTRAÇÃO NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

O processo de racionalização da indústria moderna está intimamente articulado ao conhecimento produzido pelos economistas clássicos burgueses que, opondo-se às idéias e às práticas mercantilistas, teorizaram em favor de novas formas de produção e de organização de trabalho. Adam Smith (1723-1790) é um deles. Ao publicar *Riqueza das Nações*, em 1776, tornou-se pioneiro na sistematização da Economia, a primeira das ciências humanas a se desligar da Filosofia (SMITH, 1986, p.12).

Partindo dos estudos realizados pelos fisiocratas, Smith defende a tese de que é o trabalho a fonte de riqueza de uma nação. Aqui ele não se refere ao trabalho individual, materializado na indústria artesanal, e sim ao trabalho coletivo que acontece mediante a cooperação complexa¹² entre os operários. Portanto, é o trabalho dividido e a especialização das tarefas que potencializam a capacidade produtiva do operário. Essa ampliação do volume de trabalho decorre do aumento da destreza do trabalhador, da economia de tempo gasto na passagem de uma operação para outra e da introdução de inventos mecânicos que multiplicam o trabalho humano (SMITH, 1986, p.19).

Para ilustrar os efeitos da divisão do trabalho sobre a produtividade, Smith cita o exemplo de uma indústria de alfinetes, cuja atividade exigia 18 operações distintas. Essa pequena manufatura empregava 10 operários que, realizando tarefas diferenciadas, conseguiam fazer, juntos, mais de 48.000 alfinetes por dia. Se cada um participasse de todas as etapas da atividade produtiva, provavelmente não chegaria a produzir um alfinete no mesmo espaço de tempo (SMITH, 1986, p.18).

¹² Cooperação baseada na divisão do trabalho.

Seu entusiasmo quanto aos desdobramentos da divisão do trabalho não se limita à prática produtiva. É possível observar, na citação seguinte, como Adam Smith enfatiza e enaltece os efeitos positivos da especialização no campo do conhecimento filosófico:

No progresso da sociedade, a Filosofia ou a especulação filosófica torna-se, como qualquer outra tarefa, a principal ou única ocupação de um grupo de cidadãos. Como qualquer outro trabalho, também está subdividida num grande número de tarefas particulares, cada uma das quais é atribuída a um grupo ou classe particular de filósofos; e esta subdivisão do trabalho na filosofia, como acontece nas outras atividades, aumenta a destreza dos homens e permite economizar tempo. Cada indivíduo torna-se mais sabedor na sua tarefa particular, produzindo maior quantidade de trabalho, e as ciências e as artes são assim consideravelmente aperfeiçoadas e aumentadas (SMITH *apud* KUENZER, 1989, p. 27).

Além de Smith, outros teóricos da economia clássica burguesa aprofundaram-se nos assuntos econômicos, durante os séculos XVIII e XIX, em busca de maior racionalização da empresa capitalista. A produção científica desses teóricos, por um lado, e os desdobramentos da Revolução Industrial, por outro, condicionam o nascimento da Teoria Geral da Administração, no início do século XX, a partir das obras de Taylor e Fayol.

A Teoria Geral da Administração nasce no bojo das transformações econômicas, as quais, durante a segunda metade do século XIX, conduzem a substituição do capitalismo liberal pelo capitalismo monopolista. Nessa época, a centralização¹³ de capitais altera não só o número global e a dimensão das empresas, como também a constituição de seu capital.

¹³ Falcon e Moura distinguem duas formas de concentração: “(1) a *concentração propriamente dita*, resultado do reinvestimento do capital acumulado pelo empresário – em termos de instalações, equipamentos novos, maior divisão do trabalho – e que possibilitam uma maior escala de produção a custos mais baixos (portanto maior taxa de lucro); (2) a *centralização de capitais*, reunião de capitais já existentes em outras mãos, o que ocorre quando empresas pequenas são derrotadas na concorrência e desaparecem ou quando um certo volume de capitais se funde através da sociedade anônima” (1974, p. 55).

O desaparecimento de um número cada vez maior de pequenos estabelecimentos e a constituição de sociedades anônimas tendem a contribuir na formação de grandes empresas. Essa concentração de capital em mãos cada vez menos numerosas cria as condições favoráveis para que o grande capital e o Estado passem a assumir o controle sobre o mercado interno e externo, limitando cada vez mais a prática da livre concorrência (FALCON e MOURA, 1974, p. 53).

Com a expansão das empresas, nas últimas décadas do século XIX, a produção em massa torna-se uma realidade. Cresce o número de operários na indústria, ampliando, por um lado, a concentração de capital e, por outro, a luta dos trabalhadores contra a exploração da classe capitalista.

Questões estruturais e conjunturais criam uma situação de insegurança e incerteza para o empresariado. As crises periódicas do capitalismo, a concorrência empresarial e as inovações científicas e tecnológicas tendem a aumentar os custos da produção. Ao mesmo tempo, o baixo rendimento das máquinas, o reduzido aproveitamento da mão-de-obra para os propósitos do capital monopolista, o desperdício de recursos materiais e financeiros e a pressão do movimento sindical sobre o capital passam a comprometer a taxa de lucro dos investidores. Esses problemas, provavelmente, irão exigir um estudo sistematizado da empresa para assegurar-lhe maior eficiência¹⁴.

¹⁴ Cada organização empresarial precisa ser considerada sob os aspectos da eficácia e da eficiência. A eficácia “significa o alcance de resultados previamente definidos. Para Weber, porém, não basta alcançá-los, há que sê-lo de maneira *eficiente* [...], isto é, com economia [...] de tempo, de recursos humanos, materiais e financeiros” (NEVES, 2002, p.100). Nesse contexto, a eficiência envolve uma relação entre custos e benefícios, isto é, entre os recursos aplicados e o resultado obtido.

No despertar no século XX, segundo Chiavenato (2000, p. 29), surge a Abordagem Clássica da Administração, constituída de duas vertentes¹⁵: a Escola da Administração Científica que se desenvolveu nos Estados Unidos a partir das obras de Frederick Winslow Taylor (1856-1915), e a Teoria Clássica da Administração, na França, com Henri Fayol (1841-1925).

Taylor e Fayol foram engenheiros, contemporâneos e sintonizados com o curso da indústria de sua época. Por caminhos diferenciados, abordam a questão da racionalização do trabalho. Enquanto o primeiro se preocupa com a base, com o trabalho do operário, o segundo se interessa pela cúpula, pelo trabalho do administrador. Ambos defendem a substituição do empirismo pela ciência na condução das atividades empresariais, mas cada um focaliza seu olhar para áreas específicas. Taylor para o setor operacional, Fayol para a esfera administrativa. Nota-se que essas duas abordagens não são excludentes na sua essência. Embora apresentem características distintas, elas se complementam, em alguns momentos, com relativa coerência.

4.2. FAYOL E AS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

Fayol revelou-se um estudioso preocupado com a administração das empresas, fossem elas industriais, políticas ou de qualquer outra natureza. Ao concentrar seus estudos na estrutura e funcionamento da organização, Fayol centraliza sua atenção para a forma e disposição das partes que compõem a empresa e para as inter-relações entre elas. Atento à organização em seu aspecto global, destaca as seis funções básicas da empresa: técnicas,

¹⁵ Taylor publicou *Shop Management* (1903) e *Princípios de Administração Científica* (1911), e Henry Fayol publicou *Administração Industrial e Geral* em 1916.

comerciais, financeiras, contábeis, administrativas e de segurança. Destas elege as funções administrativas como aquelas que irão realizar a tarefa de integrar as demais, e por esse motivo devem-se colocar acima delas.

Debruçando-se sobre a questão administrativa, Fayol define o conceito de administrar como o ato de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar o uso de recursos empresariais de forma eficiente e eficaz. Para ele, *prever* é planejar, é traçar o programa de ação de uma empresa; *organizar* é dotar a organização empresarial de tudo que é necessário para seu funcionamento como: capital, pessoal, matérias-primas e utensílios; *comandar* é dirigir o pessoal, é tirar o melhor proveito possível do corpo social da empresa; *coordenar* é estabelecer a harmonia entre todos os atos da empresa de maneira a garantir o seu funcionamento e o seu sucesso; e *controlar* é verificar se tudo acontece de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos (FAYOL, 1994, p. 26).

Em seu estudo, Fayol delimita quatorze princípios gerais da administração, dos quais destacamos: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, centralização da autoridade, hierarquia, ordem e subordinação do interesse particular ao interesse geral. Para ele a divisão de trabalho busca obter o máximo do indivíduo e da coletividade, fazendo-os produzir mais e melhor, com o mesmo esforço. Assim,

[...] o operário que faz todos os dias a mesma peça e o chefe que trata constantemente dos mesmos negócios adquirem mais habilidade, mais segurança e mais precisão e, conseqüentemente, aumentam de rendimento. Cada mudança de ocupação ou de tarefas implica um esforço de adaptação que diminui a produção (FAYOL, 1994, p. 44).

Ao analisar a *divisão do trabalho* do ponto de vista de seus órgãos componentes (departamentos, divisões, seções, unidades), a teoria clássica o faz em duas direções: horizontal e vertical. A divisão horizontal ocupa-se das diferentes atividades desenvolvidas pelos órgãos considerados no mesmo nível de hierarquia, enquanto que a divisão vertical examina os diferentes graus de autoridade. É dentro desse sistema hierárquico que os níveis de responsabilidade são definidos em função da autoridade (CHIAVENATO, 2000, p.57).

Em Fayol, a *autoridade* consiste no direito de mandar e no poder de se fazer obedecer. No entanto, não é possível conceber a autoridade sem a responsabilidade, isto é, a sanção (recompensa ou penalidade) que acompanha o exercício do poder; a *disciplina* envolve o respeito a convenções para assegurar obediência, presença, assiduidade, atividade; a *unidade de comando* refere-se ao princípio da autoridade única, isto é, cada empregado deve receber ordens apenas de um chefe; a *centralização* significa concentração de autoridade no topo da hierarquia, sem necessariamente, reduzir os funcionários à simples agentes de execução; a *via hierárquica* é o caminho que as comunicações, que partem da autoridade superior ou que lhe são dirigidas, seguem, passando por todos os graus da hierarquia. O princípio da *ordem* refere-se tanto ao aspecto material quanto social. Para que ocorra a ordem material é preciso que seja definido um lugar para cada objeto e cada objeto em seu lugar a fim de evitar a perda de materiais e de tempo. Na ordem social espera que os agentes ocupem os postos de trabalho onde possam prestar os melhores serviços. A ordem social depende do conhecimento das necessidades e dos recursos sociais que a empresa dispõe e do equilíbrio entre as necessidades e os recursos acima considerados. Mas quando

O equilíbrio se romper, quando interesses particulares fizerem negligenciar ou sacrificar o interesse geral, quando a ambição, o nepotismo, o favoritismo

ou simplesmente a ignorância multiplicarem inutilmente os postos ou colocarem nos pontos necessários agentes incapazes, será preciso muito talento, muita vontade e mais perseverança [...] para acabar com os abusos e restabelecer a ordem (FAYOL, 1994, p.60).

Quanto ao princípio da *subordinação do interesse particular ao interesse geral*, Fayol reconhece a dificuldade de que essa máxima seja respeitada, na medida em que “a ignorância, a ambição, o egoísmo, a indiferença, as fraquezas, enfim todas as paixões humanas tendem a fazer perder de vista o interesse geral em proveito do interesse particular” (FAYOL, 1994, p.50). Consciente da importância desse princípio sente que a conciliação entre o interesse individual e o interesse geral representa uma das grandes dificuldades da arte de gerenciar.

Quase um século depois da publicação de sua obra, os ensinamentos de Fayol permanecem atuais. As empresas sejam elas privadas ou públicas continuam espelhando-se nos princípios da administração do fayolismo. Não resta dúvida de que o papel da gerência é de extrema necessidade para o capital. Sua atuação não se esgota nos limites da função administrativa, seja desenhando o programa de ação, seja viabilizando o funcionamento da empresa. O papel do gerente é acima de tudo de assegurar a dominação do capital sobre o trabalho, do capitalista sobre o proletariado. Por esse motivo, não podemos perder de vista essas duas dimensões da gerência: técnica e política.

4.3. TAYLOR E A GERÊNCIA CIENTÍFICA

O movimento da gerência científica, criado por Taylor, significou “um empenho no sentido de aplicar os métodos da ciência aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho nas empresas capitalistas em rápida expansão” (BRAVERMAN, 1987, p. 82). Taylor, a partir de 1880, desenvolveu uma série de experiências na Midvale Steel Company com o objetivo de definir formas de controle mais rígidas sobre o processo de trabalho. Por vinte e seis anos registrou os resultados de trinta a cinquenta mil testes, os quais foram divulgados através de conferências, artigos e publicações. Suas obras refletem, nitidamente, grande preocupação com a organização e gestão do trabalho.

O modelo de organização do trabalho proposto por Taylor fundamenta-se no aperfeiçoamento da divisão do trabalho, no estudo e padronização dos tempos e movimentos e na heterogestão. Com o objetivo de ampliar o rendimento do operário, sua análise parte da perspectiva de que três graves problemas asfixiavam as indústrias daquela época: “a) vadiagem sistemática dos operários, que reduziam a produção para manter seus salários; b) desconhecimento, pela gerência, das rotinas de trabalho e do tempo necessário para sua realização; c) falta de uniformidade das técnicas e métodos de trabalho” (CHIAVENATO, 2000, p. 33)

Na concepção da Escola da Administração Científica, o operário é visto como vadio, negligente, limitado. Além de não apresentar competência para analisar nem definir, cientificamente, os métodos de trabalho, parecia movido exclusivamente por recompensas

salariais¹⁶. E tem mais: culpado pela crise de lucratividade da empresa, o operário deveria ser controlado por meio do trabalho racionalizado e do tempo padrão.

A questão do desempenho do operário torna-se uma preocupação constante na pesquisa de Taylor. Em *Princípios de Administração Científica* ele cita um longo trecho¹⁷ de sua obra *Shop Management* apresentada em 1903, na *The American Society of Mechanical Engineers*. Nesse trecho, aponta as causas da prática de fazer cera no trabalho. São elas: a indolência natural, característica dos segmentos populares da sociedade, e a indolência sistemática, isto é, a vadiagem consciente, premeditada. Quanto à primeira, comenta: “não há dúvida de que a tendência do homem comum, em todos os atos de sua vida, é trabalhar devagar e comodamente, e só depois de pensar e observar bem a esse respeito, ou como resultado de exemplo, consciência ou pressão exterior, ele adota um ritmo mais rápido” (TAYLOR, 1995, p.30).

As considerações de Taylor sobre a indolência estão fundamentadas em sua experiência, quando jovem, na Midvale Steel Company. No exercício de suas funções de operário, de mecânico e de mestre dos tornos, Taylor teve oportunidade de conviver com os trabalhadores da referida oficina. Dessa vivência extraiu grandes lições. Conheceu de perto as formas de enfrentamento dos operários quanto à exploração do capital, destacando, dentre elas, o hábito de fazer cera. É nesse contexto que aprofunda seus estudos no sentido de liquidar com o que ele chama de preguiça, indolência ou vadiagem sistemática.

¹⁶ Na visão da Escola de Administração Científica, o homem econômico “procura o trabalho não porque gosta dele, mas como um meio de ganhar a vida por meio do salário que o trabalho proporciona” (CHIAVENATO, 2000, p.39).

¹⁷ O trecho transcrito de *Shop Management* estende-se da página 30 a 33.

A indolência sistemática mais séria, contudo, é a praticada pelos operários com o propósito deliberado de deixar o patrão na ignorância de como pode o trabalho ser feito mais depressa. É tão generalizado o hábito de fazer cera com tal finalidade que, dificilmente, um trabalhador competente em uma grande empresa [...] não dedique grande parte de seu tempo a estudar a maneira de fazer mais devagar o trabalho e convencer o patrão de que é bom o seu rendimento (TAYLOR, 1995, p.31).

Constituindo-se em objeto de estudo, Taylor define três causas da vadiagem consciente: a) a crença do operário de que o aumento de sua capacidade produtiva arrastaria muitos homens ao desemprego; b) a ineficiência da administração que favorecia o controle do operário sobre o processo de trabalho, impedindo que os homens e as máquinas produzissem o máximo possível de sua capacidade; e c) a utilização de métodos ineficientes que, constituídos de movimentos complexos, consumiam grande parte do esforço do operário (TAYLOR, 1995, p. 28).

O estudo da vadiagem sistemática revela as dimensões técnica e política da relação capital e trabalho. A expansão dos investimentos no setor industrial deveria assegurar a taxa de lucro do capitalista. No entanto, esses investimentos estariam comprometidos se não fossem efetuadas mudanças nas relações de trabalho. Assim, tornava-se imperativo submeter os operários às novas normas que permitissem explorá-lo ao máximo de sua capacidade produtiva.

Cotidianamente, os trabalhadores norte-americanos resistiam à pressão dos industriais através da prática de fazer cera. Portador do conhecimento necessário à execução de suas tarefas, os operários se organizavam em função da padronização do rendimento do grupo e, portanto, da unificação salarial. Produzir além da cota estabelecida por eles significava desemprego de muitos e a máxima exploração sobre si mesmo.

Diante de interesses antagônicos entre patrões e empregados, o conflito se instala. No bojo dessa luta, surge a gestão taylorista com o objetivo de “quebrar pela raiz a fonte de poder do operário, ou seja, o domínio do fazer profissional” (RAGO e MOREIRA 2003, p.41). Nessa perspectiva, entram em cena os princípios de Administração Científica, para fundamentar a nova organização das relações de trabalho em função das exigências do capitalismo monopolista.

Contudo, elevar o nível de eficiência do operário não seria tarefa fácil, considerando, por um lado, a pressão dos movimentos sindicais e, por outro, a forma de organização das empresas, que, naquela época, conferia ao operário certo poder de decisão no processo de trabalho. O saber acumulado no chão da fábrica se constituía em instrumento de luta contra o capital na medida em que limitava o controle da administração sobre o produtor direto.

Segundo Taylor, a administração, composta de capatazes e superintendentes era, na sua maioria, formada de ex-operários que se destacaram em seus ofícios. Para ele, o fato de terem sido grandes executores não lhes assegurava competência para o exercício de funções ligadas à direção da empresa. Logo, por desconhecimento do processo de trabalho em sua totalidade, os administradores deixavam a condução da atividade produtiva nas mãos dos operários. Nesse sentido, afirma: “Os operários, em seu conjunto, planejavam os trabalhos que deveriam ser executados e estabeleciam o ritmo para a máquina, que correspondia mais ou menos a um terço da razoável produção diária” (TAYLOR, 1995, p.11).

A escolha dos métodos e dos instrumentos também ficava a cargo dos trabalhadores. Taylor acreditava que essa flexibilidade comprometia a velocidade da produção e impedia o controle sobre o operário. O trabalho em grupo também se constituía num grave problema, pois “quando os trabalhadores estão reunidos, tornam-se menos eficientes do que quando a

ambição de cada um é pessoalmente estimulada” (TAYLOR, 1995, p. 60). Ele via no trabalho em grupo um espaço de comunicação e de articulação entre os operários contra as formas de exploração do capital.

Portando, é dentro desse ambiente que a pesquisa de Taylor se realiza. Concentrando-se na *divisão do trabalho*, ele procura atingir diretamente as duas dimensões do trabalho: concepção e execução. No âmbito da concepção, Taylor amplia, redefine e individualiza as funções da administração. Era necessário arrancar dos operários todo conhecimento, reelaborá-lo e incorporá-lo ao processo de produção para ser utilizado em favor do capital.

Na perspectiva dos princípios de Administração Científica, caberiam à gerência novas atribuições com o objetivo de reduzir os custos da produção, assegurando maior eficiência e controle sobre os processos de trabalho. Os quatro princípios da gerência científica são apresentados por Chiavenato como: princípio de planejamento, princípio de preparo, princípio do controle e princípio da execução.

Primeiro princípio

Este princípio propõe a substituição da improvisação pela ciência, através do planejamento do método. Nesse sentido, o administrador deve desenvolver uma ciência para cada tarefa individual, isto é, reunir e transferir todos os conhecimentos tradicionais dos operários para a gerência, cujos saberes deveriam ser classificados, tabulados, reduzidos às normas, leis ou fórmulas. Ao decompor cada processo de trabalho em um conjunto de movimentos simples, o administrador deve estudar e definir os tempos específicos para cada movimento, bem como eliminar os gestos desnecessários e a multiplicidade de métodos e instrumentos utilizados na execução de uma mesma tarefa, visando sua padronização. Nessa perspectiva, “o processo de trabalho deve ser independente do ofício, da tradição e do

conhecimento dos trabalhadores. Daí por diante deve depender não absolutamente das capacidades dos trabalhadores, mas inteiramente das políticas gerenciais” (BRAVERMAN, 1987, p.103).

Segundo princípio

Considerado por Braverman como o princípio da separação entre concepção e execução, este princípio afirma que a ciência do trabalho nunca deve ser desenvolvida pelo trabalhador, mas sempre pela gerência. A rígida separação entre trabalho intelectual e trabalho manual visa impedir a participação do operário na organização da atividade produtiva, com o objetivo de torná-lo vulnerável à dominação e à exploração. Esta separação irá resultar na

[...] desumanização do processo de trabalho, na qual os trabalhadores ficam reduzidos quase que ao nível de trabalho em sua forma animal, enquanto isento de propósito e não pensável no caso de trabalho auto-organizado e automotivado de uma comunidade de produtores. Porque, se a execução dos trabalhadores é orientada por sua própria concepção, não é possível [...] impor-lhes a eficiência metodológica ou o ritmo de trabalho desejado pelo capital (BRAVERMAN, 1987, p. 104).

Sustentado pelo princípio da separação entre concepção e execução, o administrador deve selecionar o melhor trabalhador para que seja ensinado, treinado e aperfeiçoado, dispensando aqueles que se recusarem a adotar os novos métodos, ou que se mostrarem incapazes de segui-los. A função pedagógica de orientar, antes desempenhada pelos próprios operários, também é apropriada pela gerência científica. Esta ainda deve receber instruções para utilizar mecanismos de cooptação dos trabalhadores com o objetivo de fazê-los produzir mais excedente em troca de gratificações ou prêmios de rendimento.

Terceiro princípio

Se o primeiro princípio defende a coleta e desenvolvimento dos processos de trabalho como atribuição exclusiva da gerência, “então o terceiro princípio é a *utilização desde monopólio do conhecimento para controlar cada fase do processo de trabalho e seu modo de execução*” (BRAVERMAN, 1987, p. 108, grifo do autor). Enquanto o processo de trabalho estiver sob o controle dos trabalhadores, as ordens e a disciplina gerais não irão impedir a indolência sistemática praticada pelos operários contra a subsunção do trabalho ao capital. Portanto,

[...] o controle sobre o processo de trabalho deve passar às mãos da gerência, não apenas num sentido formal, mas pelo controle e fixação de cada fase do processo, inclusive seu modo de execução. Na busca desse fim, amargura alguma é demasiado grande, nenhum esforço é excessivo, porque os resultados compensarão todos os esforços e despesas liberalmente feitas neste esforço continuado e oneroso (BRAVERMAN, 1987, p. 94).

Com o controle do processo de trabalho em suas mãos, a gerência pode vigiar o trabalho dos operários para que as atividades executadas na empresa estejam em sintonia com os princípios da ciência do trabalho.

Quarto princípio

O quarto princípio significa distribuir atribuições e responsabilidades distintas para que a execução do trabalho seja disciplinada (CHIAVENATO, 2000, p. 51).

A partir dos quatros princípios da gerência científica, podemos destacar três aspectos que caracterizam o taylorismo: a divisão do trabalho, o estudo e padronização dos tempos e movimentos e a heterogestão.

A divisão do trabalho no campo operacional conduz ao estudo *dos tempos e movimentos*¹⁸. Para Taylor, a pesquisa deve acontecer, observando os seguintes passos: 1) reunir 10 a 15 homens que apresentem grande habilidade em desempenhar o trabalho que será analisado; 2) estudar o ciclo de movimentos que cada operário emprega quando da realização de suas tarefas, assim como os instrumentos de trabalho; 3) estudar o tempo exigido por cada um desses movimentos através do cronômetro de parada automática; 4) subtrair todos os movimentos inadequados, lentos e desnecessários; 5) reunir em um ciclo os movimentos mais favoráveis e mais rápidos, bem como os melhores instrumentos de trabalho (TAYLOR, 1995, p. 86). Esses cinco passos têm como objetivo garantir economia de tempo e de esforço ao operário, a fim de proporcionar a elevação da produtividade e, conseqüentemente, o lucro da empresa.

As mudanças orquestradas por Taylor no campo operacional vão refletir diretamente nas relações de trabalho. Os grupos de trabalho cedem lugar à tarefa individual distinta para cada executor, proporcionando maior especialização do trabalho. A individualização dos postos de trabalho favorece o pagamento por rendimento, estimula o espírito de concorrência, dificultando a comunicação e a articulação entre os operários, ao mesmo tempo em que esgarça os laços de solidariedade entre eles. Ao instituir gratificações e prêmios de rendimento, o taylorismo desenvolve estratégias no sentido de fabricar “indivíduos docilizados, submissos e produtivos, como o ‘operário-padrão’” (RAGO e MOREIRA, 2003, p. 35).

¹⁸ “Frank B. Gilbreth (1868-1924) [...] acompanhou Taylor no esforço de aumentar a produtividade. Introduziu o estudo dos tempos e movimentos dos operários como técnica administrativa para a racionalização do trabalho” (CHIAVENATO, 2000, p. 35).

Taylor não deve ter avaliado os custos sociais de sua proposta. Seu olhar sobre o setor operacional o leva a institucionalizar a heterogestão como a grande saída para solucionar os problemas das empresas em expansão. Não seria possível desqualificar o trabalho do operário, fazê-lo produzir até à exaustão se o controle do processo de trabalho não lhe fosse retirado. Daí a grande importância da heterogestão na reestruturação da empresa, na medida em que a gestão se realiza fundamentada nas relações de mando e obediência.

A *heterogestão* ocorre a partir da separação entre quem administra e que executa as tarefas produtivas. Por conta dessa separação, cabe ao gerente a função de planejar, controlar e avaliar a atividade dos trabalhadores. Após estudo detalhado de cada tarefa específica, o gerente define e impõe o que, como, onde e em que tempo o operário deve executar a sua tarefa específica, proporcionando uma rigorosa padronização de gestos operativos.

A separação entre trabalho intelectual e trabalho manual (concepção e execução) reflete uma decorrência da institucionalização do trabalho coletivo. A articulação entre essas duas dimensões ocorre mediante uma ordenação hierárquica, a qual se manifesta na dominação do primeiro pelo segundo. Expropriado do conhecimento de seu trabalho, o operário é obrigado a executar tarefas cada vez menos qualificadas, e a receber salários cada vez mais baixos. Enquanto isto, o monopólio desse conhecimento confere ao gerente poder para tornar possível a exploração. Portanto,

[...] a separação entre trabalho manual e trabalho intelectual e a transformação deste em forma de dominação do capital sobre o trabalho torna-se uma realidade. A habilidade individual do trabalhador desaparece diante da ciência e o trabalho individual desaparece ante o trabalho coletivo, sempre a serviço do capital (KUENZER, 1989, p.45).

Embora alguns aspectos do taylorismo tenham sido revistos posteriormente, grande foi o impacto dessas idéias não só no bloco capitalista, como também em países socialistas¹⁹. Seus efeitos foram, porém, contraditórios. Enquanto o capitalista via na racionalização do trabalho mecanismos favoráveis à apropriação do trabalho excedente, os conflitos que explodiam nas empresas traduziam o protesto do operariado contra a intensificação da exploração a que fora submetido. Torna-se problemático o cumprimento das normas impostas pela gerência, principalmente no que diz respeito ao tempo padrão a ser observado pelo operário na execução de sua tarefa. Além do mais, os ganhos decorrentes da produtividade do trabalho não sendo incorporados aos salários potencializam, por um lado, os conflitos de classe e, por outro lado, a crise de superprodução que se manifesta a partir dos anos de 1930.

4.4. FORD E O MODELO FORDISTA DE ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A crise de superprodução vinha sendo desenhada durante a década de 20. Nesse período, os Estados Unidos apresentavam um quadro de profundas contradições. Com o término da Primeira Grande Guerra (1914-1918), o país consolidava sua posição de primeira economia do mundo. A expansão econômica estimulava o desenvolvimento de uma cultura de consumo por parte das classes médias urbanas. E ao mesmo tempo em que a sociedade norte-americana aumentava sua capacidade produtiva, lançando no mercado uma quantidade cada

¹⁹ O *stakhanovismo* é uma adaptação soviética do taylorismo. Esse movimento foi inspirado em Alexei Stakhanov que, em 1935, conseguiu ultrapassar a norma de rendimento, cavando 102 toneladas de carvão em seis horas, cuja média de produção diária era de 11 toneladas por operário. Este fato estimulou o governo soviético a lançar, em 1936, o movimento de excelência no trabalho, com o objetivo de aumentar a produtividade (HELOANI, 2003, p.72-73; RAGO e MOREIRA, 2003, p. 93-94).

vez maior de produtos manufaturados e agrícolas, ocorria grande concentração de riqueza. Segundo Pamplona (1995, p. 10), 1% da população concentrava 59% da riqueza do país.

Com o passar dos anos a crise foi tomando contornos mais fortes. No campo, os fazendeiros enfrentavam dificuldades de comercializar os produtos agrícolas com a queda dos preços no mercado. Na cidade, a produção intensificava-se com o desenvolvimento do modelo fordista de industrialização. Os salários, sem crescer na mesma proporção, limitavam a capacidade de consumo dos trabalhadores. Havia muita oferta e pouca demanda. Além do mais, não existiam dispositivos ou um conjunto de normas que regulasse a economia e o mercado de trabalho. E enquanto os produtos encahavam nas prateleiras, os capitalistas, movidos pelo desejo de lucro imediato, especulavam na bolsa de valores, comprando ações para vendê-las a preços muito além do seu valor real. Esses e outros fatores, conjugados, vão desencadear o craque da Bolsa de Nova York, em 24 de agosto 1929, e a subsequente depressão econômica.

A Grande Depressão desorganizou quase por completo a economia norte-americana, com repercussões econômicas, sociais e políticas em quase todos os países do mundo²⁰. Nos Estados Unidos produziu a ruína dos fazendeiros com a perda das terras hipotecadas, a falência de cerca de 100 mil empresas, das quais mais de 5 mil bancos tiveram que fechar suas portas, o desemprego de mais de 13 milhões de trabalhadores, sem contar os milhões de subempregados que marcaram os anos da depressão (PAMPLONA, 1995, p. 11).

²⁰ “O trauma da Grande Depressão foi realçado pelo fato de que um país que rompera clamorosamente com o capitalismo pareceu imune a ela: a União Soviética. Enquanto o resto do mundo, ou pelo menos o capitalismo liberal ocidental, estagnava, a URSS entrava numa industrialização ultra-rápida e maciça sob seus novos Planos Quinquenais. De 1929 a 1940, a produção industrial soviética triplicou, no mínimo dos mínimos” (HOBSBAWM, 1995, p.100).

É dentro desse contexto que Franklin Delano Roosevelt, ao assumir a presidência dos Estados Unidos em 1933, irá adotar o *New Deal*²¹, dando início à política de intervenção do Estado na economia. A partir daí, o Estado se ocuparia do planejamento permanente da economia e de políticas sociais, suplantando, por meio século, a economia de livre mercado.

A intervenção do Estado na economia irá criar condições favoráveis para o desenvolvimento do modelo fordista de produção e regulação, cuja maturidade só será alcançada após a Segunda Grande Guerra. Harvey (2002, p. 121) define 1914²² como a data que irá simbolizar o início do fordismo, época em que Henry Ford (1863-1947) instituiu cinco dólares pela jornada de trabalho de 8 horas²³ em sua nova indústria de automóvel, em Michigan, na qual um ano antes havia implantado a produção em linha de montagem. Esta é introduzida em 1913, “quando o congresso americano proibiu o uso do cronômetro²⁴ na gerência e pesquisa de produção” (FORD *apud* GURGEL, 2003, p. 101-102).

Ford tinha convicção de que a produção em massa só seria possível com o estabelecimento da sociedade baseada no consumo em massa. Elevando os salários e reduzindo a jornada de trabalho, Ford procurou transformar seus operários em consumidores

²¹ O *New Deal* compreendeu um conjunto de medidas com o objetivo de recompor o mercado de massa. De início, o governo federal dirigiu esforços para a recuperação da economia norte-americana, através do controle da produção e dos preços das mercadorias, da concessão de empréstimos às empresas e aos fazendeiros endividados, da execução de grandes obras públicas para reduzir o desemprego, adotou medidas para controlar os abusos financeiros, etc. No segundo momento efetuou mudanças mais radicais, com vistas a garantir a reforma econômica. Nesse período (1935 a 1939) legitimou o sindicato, desenvolveu o sistema de previdência social, fixou o salário mínimo, instituiu o seguro desemprego, etc. (BURNS, 1970, p. 909; GURGEL, 2003, p. 104; SILVA, 1994, p.142; SANTOS, 1990, p.139).

²² A data básica para criação do fordismo para Gounet é 1913 (2002, p.18).

²³ Na época as empresas pagavam 2 dólares e 34 centavos pela jornada de trabalho que variava entre dez a doze horas (CHIAVENATO, 2000, p.42; HELOANI, 2003, p.52).

²⁴ “O Congresso norte-americano, acolhendo os reclamos e denúncias dos sindicatos e líderes políticos, proibiu o uso do cronômetro na gestão de empresas, considerando-o um instrumento de desumanização do trabalho. O cronômetro permitia o controle do ritmo e a determinação de escalas muito elevadas de produtividade, tendo como referência o *homem de primeira classe* (trabalhador mais produtivo). A linha de montagem fazia o mesmo papel, agora tendo como referência a velocidade da esteira, a que os trabalhadores teriam e têm que acompanhar. Se antes era a máquina (cronômetro) que acompanhava os trabalhadores, agora são os trabalhadores que têm que acompanhar a máquina (a esteira, a linha de montagem), funcionando de modo incessante e cada vez mais intensamente” (GURGEL, 2003, p.102).

dos produtos que produziam. No entanto, o esforço individual do empresário não seria suficiente para atender aos requisitos da produção fordista. Segundo Harvey (2002, p. 125) novos papéis e posicionamento tiveram que ser assumidos pelos principais atores do processo de desenvolvimento capitalista: o capital corporativo, o Estado e o trabalho organizado.

O poder corporativo teve que realizar altos investimentos em capital fixo, condição indispensável para aumentar a produção e a produtividade e elevar o padrão de vida do trabalhador ao mesmo tempo em que assegurava os lucros em bases mais estáveis; ao poder sindical²⁵ competia colaborar com o capital, no sentido de amenizar a resistência dos trabalhadores em torno das técnicas de produção fordista e dos planos de aumento de produtividade da empresa em troca de ganhos salariais; e o Estado se comprometia em promover condições necessárias para assegurar o crescimento da produção e do consumo em massa, sem os sobressaltos das crises cíclicas, e investir em políticas sociais (HARVEY, 2002, p. 29). Com esses investimentos,

[...] os governos [...] buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 2002, p. 129).

Essa intervenção ou regulação do Estado, tanto no âmbito da economia como na esfera social, foi justificada por John Maynard Keynes (1883-1946) em sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936. Considerando o mercado incapaz de

²⁵ Quanto ao poder sindical, “faz-se necessário lembrar que os sindicatos não tinham papel revolucionário, mas eram fortes basicamente em suas reivindicações econômicas. O fordismo realizava o repasse da produtividade aos salários, geralmente por convenção coletiva, fazendo com que as reivindicações dos sindicatos fossem coerentes com a lógica do sistema” (HELOANI, 2003, p. 51).

assegurar sua própria sobrevivência, Keynes defende a ação do Estado nessa esfera por acreditar que somente ele teria condições de conferir equilíbrio e estabilidade ao sistema econômico de uma nação. Para tanto deveria aplicar medidas para incrementar o pleno emprego dos fatores de produção e da mão de obra a fim de manter a demanda de bens e serviços. “Manter a demanda significa, pois, a capacidade de comprar bens e serviços no mercado, com salários suficientes advindos do emprego” (FALEIROS, 1986, p. 27).

A política de pleno emprego representou a saída para eliminar o desemprego em massas advindo da Depressão dos anos 30²⁶. Seu objetivo era elevar a renda disponível para o consumo e, em decorrência, o crescimento continuado da produção. Na esfera social, o sistema nacional público de atendimento às necessidades básicas do cidadão variava de país para país. Em geral incluía a previdência, a assistência e o seguro-desemprego (GURGEL, 2003, p.105).

Os fundamentos teóricos do inglês John Keynes inspiraram a formação do *Welfare State*, isto é:

[...] aquele em que o emprego, a saúde e a aposentadoria dos cidadãos são considerados de responsabilidade do Estado. Keynes advoga o aumento da demanda interna, por essa trazer investimentos capazes de aumentar o consumo, em vez de “exportar o desemprego”. Entretanto, tal estratégia só se torna viável com o suporte econômico e político do Estado. Daí o Estado de Bem-Estar Social ser um elemento imprescindível para a equação fordista e a própria denominação do modelo fordista em seu sentido mais amplo: “fordismo-keynesiano” (HELOANI, 2003, p. 69).

²⁶ “A Grande Depressão obrigou os governos ocidentais a dar às considerações sociais prioridade sobre as econômicas em suas políticas de Estado. Os perigos implícitos em não fazer isso - radicalização da esquerda e (...) da direita - eram demasiadamente ameaçadores” (HOBBSAWM, 1995, p. 99).

Assumindo papéis de direção da sociedade e de gestão econômica e social, o Estado acabou completando o projeto fordista, na medida em que ambos se propunham a manter o crescimento do consumo e, ao mesmo tempo, as taxas de lucro do capitalista, que tendiam a baixar pressionadas pela disputa intercapitalista e pelo conflito entre capital e trabalho. Assim, o Estado se coloca como elemento indispensável para a expansão do modelo fordista de produção, tornando realidade a sociedade baseada no consumo em massa dos segmentos populares.

Em sentido estrito, isto é, em sua abordagem microeconômica, o fordismo compreende um conjunto de mudanças introduzidas por Ford na gestão da produção e do trabalho. Linha de montagem, redução da jornada de trabalho, altos salários e incorporação de novos mecanismos de controle do ritmo de trabalho são algumas inovações que irão compor o projeto de gestão de Ford. Esse se fundamenta em três princípios básicos (HELOANI, 2003, p. 55; CHIAVENATO, 2000, p. 42):

Princípio da Intensificação: visa diminuir o ciclo de tempo da produção, com a utilização imediata das matérias-primas e dos equipamentos, para que seja possível colocar, o mais rápido possível, o produto no mercado.

Princípio da Produtividade: consiste em aumentar a capacidade produtiva do operário através da especialização e da linha de montagem.

Princípio da Economicidade: sua meta é reduzir ao mínimo possível o volume do estoque da matéria-prima em transformação de maneira que o produto fosse pago à empresa antes de vencido o prazo de pagamento das matérias-primas e dos salários.

Esse novo modelo de organização do trabalho, segundo Gounet, fundamenta-se em dois elementos básicos: o taylorismo e a mecanização. Até então, a montagem de um

automóvel se fazia de forma artesanal, processo que exigia alta qualificação dos trabalhadores e 12h30min para sua realização. Com a aplicação dos princípios tayloristas, o tempo de trabalho foi reduzido para 05h50min, chegando a 01h30min com a introdução da linha de montagem automatizada.

Para Gounet (2002, p.18-19), o fordismo se apóia em cinco transformações principais:

1. A produção em massa. Isto significa racionalizar ao máximo o processo de trabalho e combater os desperdícios, principalmente de tempo. Para Ford, só a produção em massa seria capaz de reduzir os custos da produção e, conseqüentemente, o preço do automóvel.
2. O parcelamento das tarefas, na mais pura tradição taylorista. Ao invés de realizar todas as operações necessárias para a montagem de um veículo, o operário realiza um número limitado de gestos, repetindo-os durante sua jornada de trabalho. Nesse sentido, o parcelamento dispensa o artesão especialista em mecânica e desqualifica o trabalho do operário.
3. A linha de montagem. Esta esteira rolante permite que os operários, postos um ao lado do outro, possam realizar as operações que lhes cabem: “além de ligar os trabalhos individuais sucessivos, a linha de montagem fixa uma cadência regular de trabalho, controlável pela direção da empresa” (GOUNET, 2002, p. 19).
4. A padronização das peças é utilizada por Ford para assegurar a simplificação do processo de trabalho, reduzindo o trabalho do operário em alguns movimentos simples. Para isto necessita comprar as empresas fabricantes de peças para exercer o controle direto de um processo de produção, de cima para baixo.

5. No curso dessas transformações, Ford promove a automação de sua empresa.

Com a linha de montagem²⁷ automatizada, o ritmo de trabalho se intensifica. As esteiras passam a distribuir peças e ferramentas ao operário, fazendo com que o mesmo realize um único movimento durante todo o tempo em que permanece em seu posto de trabalho. As normas referentes à linha de montagem foram definidas por Ford para assegurar “a economia de pensamento e a redução ao mínimo dos movimentos do operário, que, sendo possível, deve fazer sempre uma só coisa com um só movimento” (FORD *apud* HELOANI, 2003, p. 56).

Nessa nova forma de organização do trabalho, o crescimento da produtividade torna-se uma realidade, refletindo diretamente no aumento da produção, na queda dos preços dos automóveis e na elevação do salário. A proposta de Ford era que os salários fossem proporcionais à produtividade, pois estes levariam ao enriquecimento de muitos. Potencializando o mercado de consumo, os altos salários iriam estimular novos investimentos em capital fixo e, em decorrência, a elevação da produtividade. Assim, “a alta generalizada dos salários traria como consequência a prosperidade geral do país, caso a essa alta correspondesse aumento da produção” (FORD *apud* HELOANI, 2003, p. 58).

Vale registrar que nem todos os operários recebiam cinco dólares pela jornada de 8 horas de trabalho, isto porque Ford impunha certas condições como, por exemplo, não ser mulher, não beber, não entregar-se à orgia, destinar seu dinheiro à família e observar a prática da monogamia. Se o alto salário representava um instrumento necessário para selecionar trabalhadores qualificados e adaptados ao novo modelo de gestão da produção e do trabalho, ele representava

²⁷ A linha de montagem numa indústria significa instalação e disposição de máquinas, equipamentos e operários de modo que cada produto a ser montado passe por operações consecutivas, em linha direta, até ficar pronto para comercialização.

[...] uma arma de dois gumes: é preciso que o trabalhador gaste “racionalmente” o máximo de dinheiro para conservar, renovar e, se possível, aumentar sua eficiência muscular-nervosa, e não para destruí-la ou danificá-la. E é por isso que a luta contra o álcool, o mais perigoso agente de destruição das forças de trabalho, torna-se função do Estado (GRAMSCI, 2001, p. 267).

Considerando a necessidade de intensificar, cada vez mais, a exploração do operariado, através da linha de montagem, Ford inclinou-se sobre a vida privada de seus trabalhadores, cuja preocupação era evitar o uso inadequado dos salários e regulamentar também as relações sexuais e o consumo de bebidas alcoólicas. Isto porque:

O novo industrialismo quer a monogamia, quer que o homem-trabalhador não desperdice suas energias nervosas na busca desordenada e excitante da satisfação sexual ocasional: o operário que vai para o trabalho depois de uma noite de “orgias” não é bom trabalhador; a exaltação passional não pode se adequar aos movimentos cronometrados dos gestos produtivos ligados aos mais perfeitos automatismos (GRAMSCI, 2001, p. 269).

Gramsci chama atenção para essa articulação entre a racionalização do trabalho e o proibicionismo. As iniciativas “puritanas”, segundo ele, “têm apenas o objetivo de conservar, fora do trabalho, um certo equilíbrio psicofísico, capaz de impedir o colapso fisiológico do trabalhador coagido pelo novo método de produção” (2001, p. 267). Daí porque a racionalização do trabalho vai exigir a elaboração de um novo tipo de homem que se ajuste às novas tecnologias de gestão. Portanto, “os novos métodos de trabalho são indissociáveis de um determinado modo de viver, de pensar e de sentir a vida; não é possível obter êxito num campo sem obter resultados tangíveis no outro” (GRAMSCI, 2001, p. 266).

Outra luta empreendida pelo movimento fordista seguiu em direção à expansão e à consolidação dentro e fora dos Estados Unidos. Este processo se dá por meio de várias vias:

através da concorrência intercapitalista, da implantação de filiais em diversos países e das políticas formuladas nos pós-guerra.

Com as inovações introduzidas na indústria automobilística e o afluxo de operários, atraídos pela diária de cinco dólares, Ford conquistou o mercado norte-americano e, posteriormente, o mercado mundial. Em 1921 as empresas Ford representavam 53% dos automóveis fabricados no mundo. Até 1931, implantou filiais no Canadá, Manchester, Dagenham e Colônia. Em 1923, a General Motors suplanta a Ford como primeira empresa automobilística do mundo e compra indústrias na Inglaterra e Alemanha. Nesse processo não há escolha para os concorrentes: ou se adaptam aos métodos fordistas e pagam cinco dólares aos operários, ou desaparecerem do mercado de automóveis. Em 1923, dos 108 fabricantes existentes nos Estados Unidos, sobreviveram apenas 12 em 1941. Na Grã-Bretanha, o número de empresas caiu de 89, em 1922, para 22 em 1930. Na Alemanha, de 51 existentes em 1927, ficaram apenas 13 em 1936. Em alguns países a indústria nacional de veículos desaparece entre 1920 a 1945 (GOUNET, 2002, p. 21).

Embora o movimento de centralização de capitais tenha contribuído na expansão do fordismo, sua consolidação é assegurada a partir da Segunda Grande Guerra (1939-1945). Para Harvey, o fordismo foi

[...] consolidado e expandido no período de pós-guerra, seja, diretamente, através de políticas impostas na ocupação (ou, mais paradoxalmente, no caso francês, porque os sindicatos liderados pelos comunistas viam o fordismo como a única maneira de garantir a autonomia econômica nacional diante do desafio americano), ou, indiretamente, por meio do Plano Marshall e do investimento direto americano subsequente (HARVEY, 2002, p. 131).

O Plano Marshall promove a reconstrução da Europa ocidental com capitais norte-americanos. Por conta disto, várias missões européias de estudo vão aos Estados Unidos para analisar o sistema fordista de produção, o qual se torna referência obrigatória da indústria automobilística.

4.5. O SISTEMA TOYOTA DE PRODUÇÃO E A SUBSUNÇÃO DO TRABALHO AO CAPITAL

Além da Europa, o Japão também se torna alvo das políticas de expansão do fordismo. As políticas se materializam, inicialmente, com a criação de filiais de empresas norte-americanas em território japonês, nos anos de 1920 e, posteriormente, na adoção dos métodos de trabalho fordista pelas empresas japonesas.

Em 1933 surge a Nissam, primeira indústria automobilística com relativa importância no Japão que introduz o fordismo. Mas diante do poder concorrencial dos fabricantes de Detroit, o governo japonês criou a lei da indústria automobilística, em 1936, com o objetivo de proteger a indústria nacional. A lei estabelece mecanismos que dificultam as importações e proíbe a produção estrangeira de automóveis em território japonês. A partir daí só podiam permanecer, por tempo determinado, as empresas de automóveis que não produzissem produtos similares. Mas em 1939 elas deixam o território japonês.

Com a derrota do Japão na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos voltam a intervir no arquipélago japonês, não apenas em alguns setores, mas no conjunto do aparelho econômico, político e militar. Nesse momento volta à tona a discussão sobre a possibilidade de uma indústria automobilística autônoma.

Considerando as condições sócio-econômicas do Japão, competir com os fabricantes norte-americanos no campo da produção de automóveis significava, no mínimo, um projeto audacioso. Se o nível de vida dos japoneses limitava a produção em larga escala, a configuração geográfica do país e a falta de espaço dificultavam o estoque de veículos. Estes e outros motivos vão exigir que o fordismo seja adaptado às condições específicas do Japão.

Em 1950, o Ministério do Comércio Internacional e da Indústria determina que a indústria automobilística seja setor prioritário da economia nacional e adota as seguintes medidas: 1) define os objetivos, isto é, planos estratégicos globais na guerra concorrencial intercapitalista, especialmente contra os fabricantes norte-americanos; 2) estabelece barreiras alfandegárias para proteger o mercado interno; 3) destina empréstimos subsidiados para auxiliar as empresas nacionais em seus projetos; 4) estimula a concentração de capitais, pois quanto menor número de fabricantes mais fortes ficarão diante da concorrência externa; 5) declara, em 1956, que a indústria de autopeças é também setor prioritário; 6) promove o desenvolvimento da malha rodoviária; 7) e organiza programas de pesquisa, principalmente no âmbito da alta tecnologia (GOUNET, 2002, p. 24-25). Tais medidas vão contribuir para o surgimento do modelo japonês de produção, também conhecido por toyotismo pelo fato de ser a Toyota a primeira empresa a adotá-lo.

A nova organização do trabalho nasceu a partir de sucessivas inovações experimentadas entre as décadas de 1950 a 1970 por Taiichi Ohno²⁸. Gounet a define como “um sistema de organização da produção baseado em uma resposta imediata às variações da

²⁸ Taiichi Ohno (1912-1990) é considerado o pai do modelo japonês de produção. Engenheiro da Toyota, ocupou diversos cargos na empresa, um deles o de vice-presidente executivo. Publicou o livro *O sistema toyota de produção além da produção em larga escala*. Nos anos de 1950 teve a grande colaboração de Shigeo Shingo (1909-1990), considerado o outro mestre do modelo Toyota de produção. Consultou da Toyota, Shingo escreveu vários livros, dentre eles *O sistema toyota de produção do ponto de vista da engenharia de produção*.

demanda e que exige, portanto, uma organização flexível do trabalho (inclusive dos trabalhadores) e integrada” (2002, p. 29).

Um olhar simplificado do sistema toyota de produção pode nos levar a caracterizá-lo como uma técnica de produção “de estoque zero”, ou identificá-lo como o sistema dos cinco zeros, ou seja: *zero atraso*, porque não deixa o cliente esperando para comprar um carro; *zero estoque*, porque só são permitidas as reservas de base; *zero defeito*, porque cada posto de trabalho controla a qualidade do trabalho do posto precedente; *zero panes*, porque as máquinas nunca são usadas o máximo de sua capacidade e *zero papéis* porque o *kanban* reduz as ordens administrativas e a papelada em geral. Entretanto, uma análise mais atenta desse sistema nos leva a perceber a relevância desse modelo de produção e que, portanto, os cinco zeros representam um de seus resultados aos quais ele conduz.

Coriat, em seu livro *Pensando pelo Avesso*, defende a tese de que o método japonês de produção “constitui um conjunto de inovações organizacionais cuja importância é comparável ao que foram em suas épocas as inovações organizacionais trazidas pelo taylorismo e pelo fordismo” (1994, p. 24). Sua essência reside, segundo, Ohno, na concepção de um sistema adaptado à produção em séries restritas de produtos diferenciados e variados. Para ele, a Escola japonesa de gestão da produção

[...] teve sua origem na necessidade particular em que se encontrava o Japão de produzir pequenas quantidades de numerosos modelos de produtos; em seguida evoluiu para tornar-se um verdadeiro sistema de produção. Dada sua origem, este sistema é particularmente bom na diversificação. Enquanto o sistema clássico de produção de massa planejado é relativamente refratário à mudança, o *sistema Toyota*, ao contrário, revela-se muito plástico; ele adapta-se bem às condições de diversificação mais difíceis. É porque ele foi concebido para isso (OHNO *apud* CORIAT, 1994, p.30).

No texto, Ohno se reporta às condições específicas da indústria automobilística no Japão. Diferente do fordismo que modificou a organização do trabalho a fim de torná-la apropriada às necessidades de um mercado em rápida expansão, os administradores japoneses enfrentaram uma situação em que o seu atraso técnico e industrial impedia qualquer perspectiva de exportação e onde o mercado interno ainda era restrito. Tais condições conduzem às demandas curtas e de modelos variados. Essas características do mercado automobilístico japonês se colocam, segundo Coriat (1984, p.40), como um dos três determinantes estruturais da formação do novo modelo de organização do trabalho.

Nessa perspectiva, o consumo condiciona toda organização da produção. É a demanda que define o número de veículos a ser produzido em cada modelo. Como a produção em larga escala não se mostra rentável, é preciso produzir vários modelos, cada um em pequenas quantidades. Gounet exemplifica: um pequeno estoque é apresentado aos clientes. Estes escolhem seus carros. A Toyota, então, reconstitui o estoque em função do que foi vendido ao produzir, apenas, a quantidade de carros retirados do estoque (2002, p. 26).

O segundo determinante estrutural se materializa nos desdobramentos da crise financeira que atingiu a empresa Toyota em 1949. Ao solicitar ajuda ao um grupo de banqueiros, este em troca impôs várias condições, dentre elas Coriat destaca: 1) separação entre fabricação e distribuição com a criação de uma sociedade de distribuição, autônoma e distinta da sociedade de produção de veículos a motor; 2) redução do número de trabalhadores na empresa; e 3) adequação da produção de automóveis às quantidades efetivamente vendidas pela sociedade de distribuição (1994, p. 43). Tal fato obrigou a Toyota a produzir exatamente as quantidades das vendidas e no tempo exatamente necessário.

Os desafios estavam postos. A Toyota teria que reduzir o número de trabalhadores, produzir em pequenos lotes, encontrar uma fórmula que permitisse a empresa aumentar os lucros sem aumentar a produção de automóveis e tornar-se tão competitiva quanto as empresas norte-americanas. O grande passo da Toyota foi reestruturar a sua forma de organização do trabalho.

No curso dessas mudanças, uma grande interrogação inquietava Ohno: “como podemos aumentar a produtividade quando a quantidade de produção não está aumentando?” (OHNO, 1997, p. 35). Em seu livro ele responde:

Há duas maneiras de aumentar a produtividade. Uma é a de aumentar as quantidades produzidas, a outra é a de reduzir o pessoal de produção. A primeira maneira é, evidentemente, a mais popular. Ela é também a mais fácil. A outra, com efeito, implica em repensar, em todos os seus detalhes, a organização do trabalho (OHNO *apud* CORIAT, 1994, p. 33).

Essa questão, talvez, tenha sido o ponto de partida para sua primeira descoberta: a *fábrica mínima*. Para sua elaboração, Ohno volta sua atenção para os estoques da empresa Toyota, isto porque, em sua concepção, o estoque agrega “excesso” de funcionários e de equipamento.

A eliminação do estoque vai implicar na dispensa de equipamentos e, mais importante ainda, de funcionários. Portanto, a *fábrica mínima*, ao reduzir suas funções àquelas estritamente necessárias, realiza o corte de suas “gorduras” com o objetivo de assegurar ganhos de produtividade para a empresa. E tem mais. Ela não deve ser apenas enxuta como também ser flexível, capaz de dar conta, mesmo com um número reduzido de trabalhadores,

das flutuações quantitativas ou qualitativas da demanda. Assim, a produtividade decorre não da produção em massa, mas da flexibilidade do trabalho.

A flexibilização da organização do trabalho permite que o operário realize várias operações. Na Toyota, desde 1955, um operário opera em média cinco máquinas. Enquanto quatro delas funcionam automaticamente, o operário carrega, descarrega, prepara a quinta. E se houver duas máquinas para operar ao mesmo tempo, ele solicita auxílio ao colega. Esse processo produz duas conseqüências: primeiro, o trabalho deixa de ser individualizado, dentro do modelo do taylorismo/fordismo, para ser um trabalho de equipe. A relação homem-máquina é substituída por uma equipe de operários frente a um sistema automatizado. Em segundo lugar, o operário deve tornar-se polivalente para operar várias máquinas diferentes em seu trabalho cotidiano e para ajudar o colega quando necessário (GOUNET, 2002, p. 27).

Na luta pela sobrevivência no mercado, a Toyota lança-se no sentido de “buscar origens e naturezas de ganhos de produtividade inéditas, fora dos recursos das economias de escala e da padronização tayloristas e fordista, isso na pequena série e na produção simultânea de produtos diferenciados e variados” (CORIAT, 1994, p.32).

O terceiro determinante estrutural do sistema Toyota de produção se revela na repressão ao movimento sindical e na destruição do sindicato dos trabalhadores da indústria automobilística. O intenso movimento de racionalização do modelo japonês de produção exerceu profundo impacto na classe trabalhadora. O conflito entre capital e trabalho se manifesta. As lutas operárias percorreram o Japão, movidas pelas reivindicações salariais e pelo movimento de resistência à racionalização. Na Toyota foram cinquenta e cinco dias de conflito. Mas o seu término foi desastroso para os trabalhadores, pois viram o movimento sindical ser esmagado e 1.600 operários demitidos da empresa. A destruição do sindicato

contribuiu para a ampliação do movimento de racionalização, agora defendido pelo sindicato de empresa que passa a funcionar segundo regras e procedimentos ditados pela própria empresa. Extintas as possibilidades de enfrentamento, a palavra de ordem do sindicato de empresa é: “Proteger nossa empresa para defender a vida” (CORIAT, 1994, p. 46).

O esfacelamento do sindicato da Toyota Motor Company completou o quadro dos elementos que concorreram para a concepção do sistema Toyota de produção que adota como princípio básico o não-custo e a eliminação da perda. Considerando que o objetivo central desse modelo de organização do trabalho “consiste na identificação e eliminação das perdas e na redução dos custos” (SHINGO, 1996, p. 129), o princípio do não-custo segue em direção inversa ao princípio de custo.

Muitas empresas para determinarem o preço de venda de seus produtos adotam o seguinte princípio de custo: $lucro + custo = preço\ de\ venda$. Este princípio torna-se problemático, diante, por exemplo, de uma eventual oscilação dos preços das matérias-primas, ou do aumento de custo do petróleo que, nos anos de 1970, acabou comprometendo a taxa de lucro das empresas.

Ao rejeitar essa fórmula, a Toyota adota o princípio do não-custo que se expressa da seguinte forma: $preço\ de\ venda - custos = lucro$. Isto porque quando “aplicamos o princípio de custos, [...] fazemos o consumidor responsável por todo o custo. Este princípio não tem lugar na atual indústria automotiva competitiva” (OHNO, 2004, p. 30). Assim, no sistema Toyota de produção, toda atenção é voltada para o lucro e, segundo Ohno, a única forma de aumentar o lucro de uma empresa consiste em reduzir os custos. E Shingo acrescenta: “Somente quando a redução de custo se torna o meio para manter ou aumentar lucros a empresa ficará motivada para eliminar totalmente o desperdício” (1996, p. 109).

Para Ohno, o “desperdício se refere a todos os elementos de produção que só aumentam os custos sem agregar valor – por exemplo, excesso de pessoas, de estoques e de equipamentos” (2004, p. 71).

O desperdício é um tema de grande relevância porque reflete o ponto de partida da concepção do sistema Toyota de produção. Senão vejamos: a empresa divide o trabalho de uma fábrica em quatro operações: *processamento*, *transporte*, *controle de qualidade* e *estocagem*. Destas, apenas uma agrega valor ao produto: a produção propriamente dita, isto porque “no processamento, as matérias-primas ou peças são transformadas em produtos para gerar valor adicionado. Quanto mais alta essa proporção, tanto maior a eficiência do trabalho” (OHNO, 2004, p. 74).

Aqui, Ohno distingue dois tipos de trabalho: trabalho com valor adicionado e trabalho sem valor adicionado. Muito embora as demais operações sejam importantes, elas representam custos e não agregam valor. Dessa forma, para “aumentar a proporção de trabalho com valor agregado, devemos nos preocupar com os movimentos que não agregam valor, ou seja, a total eliminação do desperdício” (OHNO, 2004, p. 75).

A eliminação total do desperdício requer a atenção em dois pontos: primeiro, o aumento da eficiência só tem sentido quando associado à redução de custos; e segundo, a eficiência precisa ser observada em cada operador individual, em cada linha, nos operadores em grupo e em toda a fábrica. A partir daí é preciso então seguir em direção para detectar os sete tipos de desperdício:

- desperdício de superprodução;
- desperdício de tempo disponível (espera);
- desperdício em transporte;
- desperdício do processamento em si;

- desperdício de estoque disponível (estoque);
- desperdício de movimento;
- desperdício de produzir produtos defeituosos (OHNO, 2004, p. 39).

No sistema Toyota de produção a eliminação do desperdício está especificamente direcionada para redução da força de trabalho e dos estoques, pois o excesso de operários, equipamentos e produtos apenas aumentam os custos e causam desperdício.

Considerando que é no princípio do não-custo que reside a fonte de lucro do modelo japonês de organização do trabalho, as reflexões e experimentos de Ohno dirigem-se no sentido de encontrar meios que assegurem o aumento da produção com um número cada vez menor de operários. Por isto afirma: “a redução da força de trabalho na Toyota é uma atividade que atinge toda a empresa e tem por fim a redução dos custos. Todas as considerações e idéias de melhoria devem estar relacionadas à redução de custos” (OHNO, 2004, p.70).

Sua preocupação com o redução de trabalhadores conduz à crítica do estoque necessário no modelo fordista de produção. A produção em massa exige a construção de espaços para estocar os produtos, a contratação de trabalhadores para transportar as mercadorias para os depósitos, a compra de carrinhos de transporte, etc. No depósito, outros trabalhadores adicionais são necessários para gerir o estoque, para cuidar dos produtos contra a ferrugem, para reparar as mercadorias antes da sua remoção do depósito para o uso. Todo esse custo pode ser suprimido com a adoção do princípio do estoque zero, ou seja, todo esse desperdício de superprodução pode ser eliminado com a produção de modelos variados de automóveis em pequenas quantidades, mantendo apenas o estoque básico.

Apesar das contundentes críticas ao modelo fordista de organização do trabalho, Ohno reconhece que no período de crescimento elevado o custo unitário do automóvel diminuiu em proporção ao aumento das quantidades produzidas, mas adverte que em período de crescimento lento, a saída é substituir a produção em massa pela produção de pequenos lotes. Certo de que essa é uma verdade incontestável, Ohno faz suas recomendações aos empresários:

A sociedade industrial deve desenvolver a coragem, ou melhor, o bom senso de buscar apenas o que é necessário quando for necessário e na quantidade necessária. Isso requer aquilo que eu chamo de revolução da consciência, uma mudança de atitude e ponto de vista por parte dos empresários. Num período de crescimento lento manter um grande estoque causa o desperdício da superprodução (2004, p. 35).

A produção de pequenos lotes permite ampliar o controle sobre o processo de produção, e, acima de tudo, sobre o trabalho do operário, pois este se constitui a fonte de lucro da empresa. Para que esse controle se realize, Ohno estabelece dois caminhos que ele chama de os pilares do sistema Toyota de produção: a *autonomação* e o método *Just-in-time*.

O princípio da autonomação²⁹ é considerado por Taiichi Ohno como um dos pilares do sistema Toyota de produção. Foi criado por Sakichi Toyoda (1867-1930)³⁰ com a colaboração de seu filho, Kiichiro Toyoda (1894-1952), época em que a Toyota era uma empresa fabricante de teares, antes da Segunda Guerra Mundial. Em 1932, Ohno foi trabalhar na divisão têxtil.

²⁹ Neologismo derivado das palavras autonomia e automação.

³⁰ No final do século XIX, Sakichi Toyoda inventou a primeira máquina de fiar elétrica no Japão. Em 1918, fundou a *Toyoda Spinning and Weaving* (Companhia Toyoda de Fiação e Tecelagem). E com ajuda de seu filho, Kiichiro Toyoda, fabricou uma máquina de fiar automática em 1924. Kiichiro Toyoda foi o fundador da *Toyota Motor Company*, em 1937.

Na Companhia Toyoda de Fiação e Tecelagem, o dispositivo acoplado ao tear identificava se a máquina estava funcionando em condições normais ou não. Se os fios verticais ou laterais se rompessem ou saíssem do lugar, o dispositivo identificava o problema e parava o tear. Esse dispositivo de parada automática irá dispensar a presença de um operador para cada máquina, fazendo com que um só operário seja capaz de supervisionar, aproximadamente, quarenta máquinas ao mesmo tempo. Veja o que Ohno diz:

A automação também muda o significado da gestão. Não será necessário um operador enquanto a máquina estiver funcionando normalmente. Apenas quando a máquina pára devido a uma situação anormal é que ela recebe atenção humana. Como resultado, um trabalhador pode atender diversas máquinas, tornando possível reduzir o número de operadores e aumentar a eficiência da produção (OHNO, 2004, p. 28).

Com o fechamento da empresa em 1943, Ohno foi transferido para a *Toyota Motor Company* e lá não só introduziu o princípio da automação, como ampliou o seu conceito para além do espaço das máquinas, estendendo aos operários e à linha de produção, criando uma nova forma de organização e gestão do trabalho.

Ao transferir a inteligência humana para a máquina, como diz Ohno, a automação irá desempenhar diversas funções. Uma delas é impedir a superprodução e a fabricação de produtos defeituosos, evitando o desperdício. Mas isto não é tudo. Outra função reside na liberação de operários, bem como na transformação destes em trabalhadores multifuncionais. Como afirma Ohno:

Para que a automação seja eficaz, precisamos implantar um sistema no qual as máquinas “sintam” a ocorrência de uma anormalidade e parem por si próprias. Em outras palavras, precisamos dar às máquinas automatizadas um toque humano – inteligência suficiente para fazer com que sejam

autonomatizadas e levem a “poupar operários” ao invés de “poupar mão-de-obra” (OHNO, 2004, p. 123).

O outro pilar do sistema Toyota de produção é o *just-in-time*. Em japonês, as palavras *just-in-time* significam no momento certo. No entanto, Shingo adverte que o termo não se limita, apenas, ao tempo certo, uma vez que tal interpretação pode estimular a superprodução antecipada de produtos e, assim, corromper o desenho gerencial traçado pelo sistema Toyota de produção. Portanto, “cada processo deve ser abastecido com os itens *necessários*, na *quantidade necessária*, no *momento necessário*³¹ – *just-in-time*, ou seja, no tempo certo, sem geração de estoque” (SHINGO, 1996, p. 103). Assim, com a “possibilidade de se adquirir produtos na hora e na quantidade necessárias, o desperdício, as irregularidades e as irracionalidades podem ser eliminados e a eficiência, aperfeiçoada” (OHNO, 2004, p. 131).

O *just-in-time* é uma forma de gerenciar a produção bastante diferente daquela desenvolvida pelos princípios fordistas, os quais se sustentam num ordenamento que se inicia pela produção em massa, deixando para pensar depois na distribuição e na venda. No *just-in-time* a produção é definida pela demanda. Essa técnica pressupõe perfeita sintonia entre a estratégia de produção e a estratégia de mercado.

O combate incessante ao desperdício e a busca pelo lucro máximo conduz Ohno à sua segunda descoberta: a *administração pelos olhos*, *controle visual*, ou *gerenciamento pela visão*. É esse modelo gerencial que irá alimentar os dois pilares do sistema Toyota de produção: *autonomação* e *just-in-time*.

A *administração pelos olhos* está diretamente relacionada à *fábrica mínima*. É um modelo de gestão que permite visualizar tudo que uma fábrica pode dispensar, tudo que

³¹ Grifos do autor.

representa *excessos gordurosos*, tudo aquilo que é necessário para a entrega de automóveis vendidos. Mas é também um meio de controlar, diretamente, os operários da empresa. Esse modelo de gestão materializa-se através de várias técnicas de gestão, dentre elas podemos destacar: o *Kanban*, o *Andon*, o *Trabalho em Equipe* e a *Mudança Rápida de Ferramenta* (MRF).

O *kanban* é uma ferramenta do *gerenciamento pela visão* desenvolvido por Ohno, cuja idéia inspiradora veio dos supermercados norte-americanos por ser um local onde o cliente pode adquirir o que é necessário, no momento necessário e na quantidade necessária. Deslumbrado com a idéia de adaptar os métodos do supermercado à linha de produção, Ohno realizou estudos e experimentos, após a Segunda Guerra Mundial, e, por volta de 1953, introduziu o *kanban* na indústria automobilística.

O *kanban* é uma forma simples e direta de comunicação e tem como objetivo assegurar a produção *just-in-time*. Sua forma mais usada é através de um pedaço de papel dentro de um envelope de vinil retangular. Nele a informação se manifesta em três categorias: informação de coleta, informação de transferência e informação de produção. Nesse sentido, o *kanban* serve como um pedido de retirada, um pedido de transporte ou entrega e como uma ordem de fabricação (OHNO, 2004, p. 57).

O *Andon* é outra técnica de gestão que informa sobre o estado das linhas de produção e dos problemas que eventualmente poder surgir. É um indicador luminoso, colocado acima de cada seção de produção, contendo três luzes: verde, laranja e vermelha. A luz verde sinaliza que tudo está em ordem; quando um operário deseja ajustar alguma coisa na linha e solicita ajuda, ele acende a luz amarela; e acende a vermelha para mostrar que há problema e que, por

isso, precisa parar a produção para resolver a dificuldade (OHNO, 2004, p. 135; CORIAT, 1994, p. 72; GOUNET, 2002, p.29).

Gounet acrescenta ainda que a luz verde não significa tranquilidade no posto de trabalho, pois podem existir problemas latentes que ainda não se manifestaram. Por esse motivo é preciso acelerar a produção, deixando a cadeia no limite da ruptura. Aí, certamente, os problemas irão aparecer. Na concepção do sistema Toyota de produção,

É importante dispor a linha de um modo que ela possa ser parada quando necessário: a) para impedir que se criem produtos com defeitos; b) para aperfeiçoar o trabalho com poucos operários apenas; c) e finalmente para desenvolver uma linha que seja forte e raramente necessite ser parada (OHNO, 2004, p. 135)

Desse ponto de vista, os sinais devem oscilar, permanentemente, entre as luzes verde e laranja, o que significa uma elevação constante do ritmo da produção. O *Andon* é também conhecido como gerenciamento *by stress*, ou seja, gerenciamento por tensão (GOUNET, 2002, p. 29-30).

O *trabalho em equipe* se diferencia do trabalho em posto fixo feito pelo operário que se articula ao coletivo de trabalho através da esteira de montagem. Nesse tipo de trabalho o movimento de crescimento da produtividade, num dado momento, encontra limites. Daí porque Ohno opta pelo *trabalho em equipe*, na medida em que opera também como uma forma de internalizar o controle de uns trabalhadores sobre outros, permitindo até que haja aplicação de castigos por parte de alguns trabalhadores sobre àqueles que não apresentam desempenho satisfatório. Para Oliveira,

[...] o maior achado dessa experiência de organização do trabalho sob a forma de equipe seja o de colaborar continuamente para estabelecer a competição entre os trabalhadores, soterrando, por vários níveis de ocultação, a possibilidade de expressão da solidariedade de classe (2004, p. 29).

No modelo japonês de organização do trabalho, a competição entre os operários é inerente ao *trabalho em equipe*. Em virtude do incentivo à competição entre os operários, cada um tende a se tornar supervisor do outro. “Somos todos chefes” é o lema do *trabalho em equipe* no sistema Toyota de produção. Portanto, este é

[...] o resultado da captura da subjetividade operária pela lógica do capital, que tende a se tornar “mais consensual, mais envolvente, mais participativa: em verdade, mais manipulatória”. Surge um “estranhamento pós-fordista”, com o toyotismo, que possui uma densidade manipulatória maior do que em outros períodos do capitalismo monopolista. Não é apenas o “fazer” e o “saber” operário que são capturados pela lógica do capital, mas a sua disposição intelectual-afetiva que é constituída para cooperar com a lógica da valorização (ALVES, 2005, p. 54).

Outra ferramenta da administração pelos olhos é o sistema TRF (Troca Rápida de Ferramenta) criado e desenvolvido por Shigeo Shingo. Sua importância é significativa para a elevação da produtividade no sistema de produção de pequenos lotes de modelos variados de automóveis. Em 1970, as trocas de matrizes em uma presa de mil toneladas levavam, geralmente, quatro horas para serem realizadas. Como a *Volkswagen*, na época, levava duas horas a menos, a Toyota solicitou a colaboração de Shingo para um estudo no sentido de reduzir o tempo. Seis meses depois, Shingo conseguiu encurtar o tempo de adaptação de uma máquina para uma hora e trinta minutos, baseando-se no princípio de que é preciso planejar ao máximo as operações de mudanças para reduzir ao mínimo a intervenção no momento em que

a máquina está parada (GOUNET, 2002, p. 28). Três meses mais tarde esse tempo cai para três minutos.

Para Shingo, a extraordinária redução nos tempos de troca de ferramentas e matrizes, através do sistema TRF, é um fator de fundamental importância no sucesso do sistema Toyota de produção, pois:

1. Ao reduzir os tempos de *setup*,³² as taxas de operação da máquina aumentarão.
2. A produção em pequenos lotes reduz significativamente os estoques de produtos acabados e a geração de estoques entre processos (intermediários).
3. Por fim, a produção pode responder rapidamente às flutuações da demanda, através de ajustes para adequar-se a mudanças nas exigências de modelo e ao tempo de entrega (SHINGO, 1996, P. 148).

As inovações introduzidas por Ohno na indústria automobilística, no período de 1950 a 1970, vão conduzir à construção de um novo padrão de gestão e organização do trabalho que, no seu desenho gerencial, se afasta e muito do modelo taylorista/fordista. Como dirá Coriat,

Seu traço central e distintivo, em relação à via taylorista norte-americana, é que em lugar de proceder através da destruição dos saberes operários complexos e da decomposição em gestos elementares, a via japonesa vai avançar pela *desespecialização dos profissionais*³³ para transformá-los não em operários parcelares, mas em plurioperadores, em profissionais polivalentes [...] (CORIAT, 1994, p. 53).

Os procedimentos e as técnicas de gestão, incorporados ao sistema Toyota de produção no curso de vinte anos, parecem convergir em direção ao trabalho do operário, seja quando os administradores se lançam em busca da eliminação das perdas, seja quando

³² *Setup* significa procedimentos necessários para executar a troca de ferramentas e de matrizes.

³³ Grifo do autor.

pesquisam e experimentam novos procedimentos para reduzir o tempo gasto na troca das matrizes e das ferramentas. Todo esse empenho tem um só objetivo: ampliar a extração do lucro do capital para além daquela extraída no modelo fordista de organização do trabalho. Portanto, é a intensificação do *trabalho que agrega valor* que ocupa o centro das atenções, cuja realização dessa intensificação se materializa através da introdução de novas técnicas de gestão na organização do trabalho.

As inovações no campo gerencial redefinem um novo perfil do operário e enfraquece o seu poder de reivindicação. Exemplificando: o Andon intensifica o controle sobre o processo de produção ao eliminar o mais simples gesto do operário que não agregue valor; a TRF (Troca Rápida de Ferramenta) nos mostra com clareza a intensificação do trabalho; e a autonomia torna-se a pedra fundamental para transformar o operário especializado em trabalhadores polivalentes, multifuncionais.

O movimento de desespecialização dos operários profissionais e qualificados atinge diretamente o saber que eles acumularam no exercício de sua profissão. A desespecialização é de fato um movimento de racionalização no sentido clássico do termo. E Coriat acrescenta:

Trata-se aqui, também – como na via taylorista norte-americana –, de atacar o saber complexo do exercício dos operários qualificados, a fim de atingir o objetivo de diminuir os seus poderes sobre a produção, e de aumentar a intensidade do trabalho. E os operários qualificados viveram efetivamente este movimento de desespecialização como sendo um ataque ao seu exercício profissional e ao poder de negociação que este mesmo exercício autorizava (1994, p. 53).

Com a crise estrutural do capitalismo, a via japonesa de organização do trabalho torna-se a grande saída para solucionar os problemas de lucratividade do capital. Nos anos de 1970, tem início a importação de algumas ferramentas de gestão do sistema Toyota de

produção, muitas vezes tomadas isoladamente, pelos Estados Unidos e Europa, e posteriormente pelos países não desenvolvidos. Na verdade, as técnicas japonesas de gestão representam formas inéditas de exploração do capital sobre o trabalho.

No Brasil, as novas tecnologias gerenciais vão exercer profundo impacto tanto nas empresas privadas, através da reestruturação produtiva, como no setor público. Com a reforma do Estado brasileiro, iniciada por Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato na Presidência da República (1995 a 1998), os órgãos públicos passam a incorporar os paradigmas do modelo japonês, à título de modernização administrativa, fundamentando-se nos princípios da eficiência, da flexibilidade e da desregulamentação.

No caso do estado de Sergipe, a partir de 2003, percebe-se a concretização dessa cultura gerencial no governo que se instala. É nessa perspectiva que o trabalho se desenvolve, buscando focalizar a operacionalização dessas mudanças na Secretaria de Educação do Governo do Estado que se materializa na adoção de novos padrões de organização e gestão do trabalho. Este é o tema que trataremos no capítulo seguinte.

5. O TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA EDUCACIONAL

Neste capítulo exponho a estrutura administrativa da Secretaria da Educação do Estado de Sergipe – SEED; comento dados referentes à matrícula, taxas de aprovação, abandono e desempenho dos alunos da educação básica; analiso os documentos *Governo Matricial*, *manual de implantação* (Anexo A), *Planejamento Estratégico da Secretaria* (Anexo B) e *Gerenciamento para resultados na educação: projeto de melhoria de resultados das escolas públicas estaduais de Sergipe*, os quais exerceram profunda influência na condução da implantação dos novos padrões de gestão e organização do trabalho, e os tomo como ponto de referência para investigar sua articulação com o modelo japonês de gestão e com o impacto provocado sobre as relações de trabalho na rede pública estadual de ensino. Tal impacto foi evidenciado, também, em pesquisa de campo realizada para este estudo específico, através de entrevistas e questionários aplicados aos técnicos do Departamento de Educação (DED) e da Diretoria de Educação de Aracaju (DEA). Na análise, busco estabelecer a relação entre as mudanças nos padrões de gestão e organização do trabalho, observadas na SEED no período de 2003 a 2006, com a reforma do Aparelho de Estado e com as transformações no mundo do trabalho a partir da reestruturação do capitalismo contemporâneo no contexto da relação capital/trabalho.

5.1. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E CARACTERÍSTICAS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

A Secretaria de Estado da Educação - SEED é um Órgão Integrante da Administração Estadual Direta, criada pela Lei n. 981, de 05 de abril de 1960, alterada pela Lei n. 2.608, de 27 de fevereiro de 1987, transformada pelo Decreto n. 10.301, de 27 de fevereiro de 1989, conforme autorização da Lei n. 2.703, de 17 de fevereiro de 1989, regulamentada pela Lei n. 3.373, de 31 de agosto de 1993. Tem por finalidade administrar o Sistema Educacional do Estado de Sergipe.

Sua estrutura administrativa³⁴ é constituída por:

- Gabinete do Secretário (GS)
- Secretário Adjunto
- Conselho Estadual de Educação (CEE)
- Coordenadoria de Informática (CODIN)
- Assessoria de Comunicação (ASCOM)
- Assessoria Jurídica (ASSJUR)
- Assessoria de Planejamento (ASPLAN)

Departamentos:

- Departamento de Educação Física (DEF)
- Departamento de Recursos Humanos (DRH)
- Departamento de Alimentação Escolar (DAE)
- Departamento de Educação (DED)
- Departamento de Inspeção Escolar (DIES)
- Departamento de Apoio do Sistema Educacional (DASE)
- Departamento de Administração e Finanças (DAF)

Diretorias de Educação:

³⁴ Disponível em: <www.seed.se.gov.br/estrutura/>.

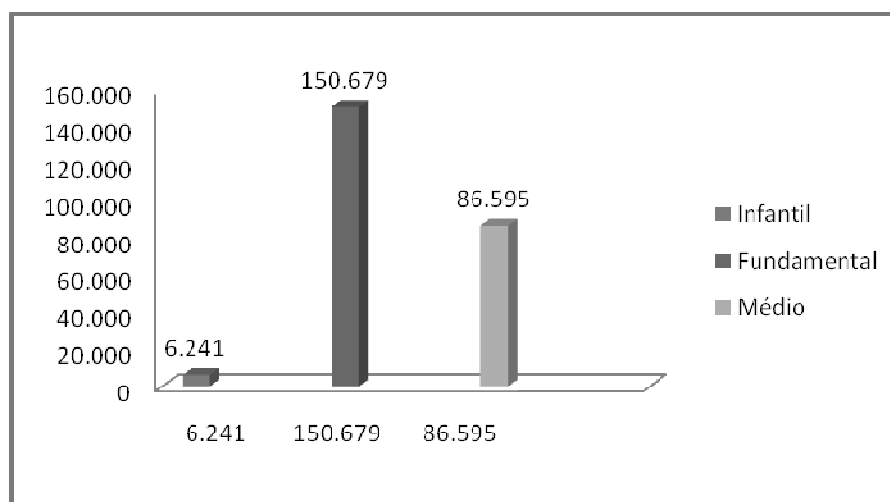
- Diretoria Regional de Educação 01 (DRE01)
- Diretoria Regional de Educação 02 (DRE02)
- Diretoria Regional de Educação 03 (DRE03)
- Diretoria Regional de Educação 04 (DRE04)
- Diretoria Regional de Educação 05 (DRE05)
- Diretoria Regional de Educação 06 (DRE06)
- Diretoria Regional de Educação 07 (DRE07)
- Diretoria Regional de Educação 08 (DRE08)
- Diretoria Regional de Educação 09 (DRE09)
- Diretoria de Educação de Aracaju (DEA)

Toda essa estrutura tem como finalidade atingir sua missão³⁵, isto é, a formação dos cidadãos para melhoria da qualidade de vida, conforme documento *Planejamento Estratégico da Secretaria* (2005). Essa missão, no entanto, deveria ser cumprida dentro de um novo desenho da arquitetura organizacional da Secretaria de Educação, a partir da introdução de um novo modelo de gestão germinado na abordagem do Governo Matricial.

Em 2006, o Estado de Sergipe contava com 653.631 estudantes do Ensino Básico, segundo dados do Plano de Desenvolvimento da Educação de Sergipe (2007). Destes, 581.368 alunos eram da rede pública distribuídos nas esferas estadual (41,9%), municipal (57,5%) e federal (0,6). Dos 243.515 alunos matriculados da rede estadual, 6.241 encontravam-se na Educação Infantil, 150.679 no Ensino Fundamental e 87.595 no Ensino Médio. Nesse primeiro gráfico, nota-se que o Ensino Fundamental ainda é predominante na rede estadual.

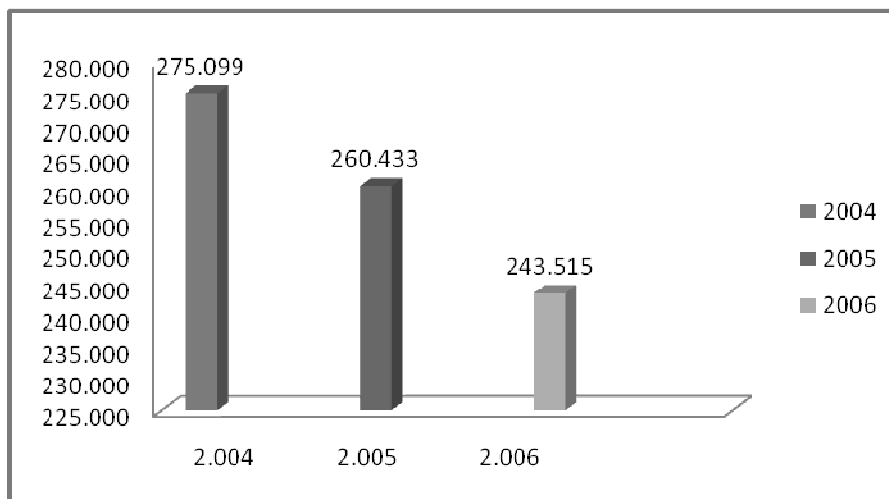
³⁵ Na concepção do *Governo Matricial: manual de implantação*, a missão significa “uma declaração sobre o que a organização pública é, sua razão de ser, seus beneficiários e os serviços que presta. Refere-se ao propósito final que justifica e legitima social e economicamente a existência da organização. A missão informa a maneira pela qual a organização se estabelece perante a comunidade; define a atividade e como desempenhá-la” (2004).

Gráfico 1 - Matrícula na Rede Pública Estadual de Ensino – 2006



Fonte: Plano de Desenvolvimento da Educação de Sergipe, 2007, p. 18.

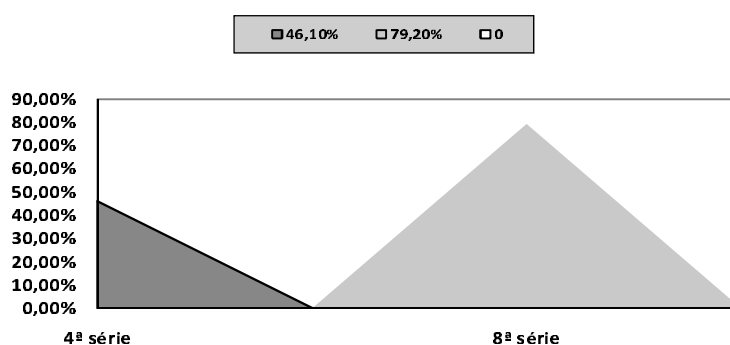
No gráfico abaixo, nota-se um declínio no número total da matrícula na rede estadual. Em 2004, havia 275.099 alunos matriculados. Esse número diminuiu em 2005 para 260.433, e em 2006 para 243.515. Em dois anos observa-se uma queda de 11,52%. Esse movimento tem início em 1999, segundo dados fornecidos pelos *Grandes Números da Educação em Sergipe*, (2004). Enquanto a matrícula do Ensino Fundamental cai, nesse mesmo período o Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) manifestam um crescimento. Entretanto, é tão lento que não chega a cobrir a diferença deixada pelo Ensino Fundamental. A redução da matrícula pode estar articulada ao processo de municipalização do ensino.

Gráfico 2 - Evolução da Matrícula na Rede Pública Estadual de Ensino

Fonte: Plano de Desenvolvimento da Educação de Sergipe, 2007, p. 19.

Outra questão a destacar na rede pública estadual de ensino é o percentual de reprovação anual que atinge 18,9% e o de abandono que chega a 11,9%, (*PDE de Sergipe* 2007, p. 19). Na Prova Brasil, o desempenho das escolas em 2006 ficou ligeiramente abaixo da média nacional e acima da média do Nordeste.

Gráfico 3 - Distorção Idade/Série do Ensino Fundamental em 2006 da Rede Pública Estadual de Ensino



Fonte: Plano de Desenvolvimento da Educação de Sergipe, 2007, p. 19.

No gráfico nº 3, a distorção idade/série, que atinge os estudantes da rede estadual de Sergipe, é muito acentuada: 46,1% dos alunos matriculados na quarta série e 79,2% matriculados na oitava série estão fora da idade. O documento acrescenta ainda que

[...] o número de analfabetos, que vinha caindo até 2003, passou a aumentar a partir daquele ano e hoje corresponde a 19,7% da população com idade igual ou superior a quinze anos, atingindo um total de 284 mil pessoas. O percentual de analfabetos funcionais na mesma faixa de idade também voltou a crescer a partir de 2004 e hoje chega a 34,1% (PDE de Sergipe, 2007, p. 20).

É interessante observar que os programas *Se Liga* e *Acelera*, introduzidos na SEED no período das mudanças, não conseguiram atingir a meta de reduzir as taxas de distorção idade/ série. Ao mesmo tempo, o Programa *Sergipe Cidadão* não impediu o crescimento de analfabetos no Estado de Sergipe.

Quanto ao número de escolas, o *Plano de Desenvolvimento da Educação de Sergipe* apresenta o seguinte quadro (2008, p. 20).

Tabela 1 - Escolas da Rede Estadual de Ensino de Sergipe - 2006

ESCOLAS POR NÍVEL E MODALIDADE	QTD	%
Somente Educação Infantil	24	6,0
Somente Ensino Fundamental	185	46,2
Somente Ensino Médio	12	3,0
Educação Infantil e Ensino Fundamental	46	11,5
Fundamental e Médio	120	30,0
Infantil, Fundamental e Médio	4	1,0
Somente Ensino Especial	3	0,8
Somente Educação de Jovens e Adultos	6	1,5
Total	400	100,0

Fonte: Plano de Desenvolvimento da Educação de Sergipe, 2007, p. 20.

O Plano de Desenvolvimento da Educação de Sergipe informa ainda que em 2006 o quadro de servidores da rede estadual de ensino contabilizou 22.531 profissionais, sendo 16.777 efetivos, 5.522 contratados de forma precária e 232 exercem funções técnicas (2007, p. 20).

5.2. DOCUMENTOS QUE INSPIRARAM AS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NA SEED

A análise da reforma educacional, que se materializa através das mudanças no padrão de gestão e organização do trabalho, terá como ponto de partida três documentos decorrentes das parcerias firmadas entre o Governo do Estado de Sergipe, a Fundação Dom Cabral, o Instituto Votorantim e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). Esses documentos revelam como o Governo João Alves Filho se apresentava afinado com as mudanças analisadas nos capítulos 3 e 4 desta dissertação, mudanças que se operavam no nível do governo central do país voltado para a minimização do papel do Estado na promoção das políticas sociais, com destaque nas políticas educacionais, na adaptação da máquina político-administrativa do governo aos ditames da fase atual do capitalismo mundial, assim como na adoção do gerencialismo como modelo de gestão do trabalho, com fortes repercussões no ambiente da administração pública quando esta começa a adotar esse modelo.

De acordo com as informações obtidas através de entrevistas realizadas na Secretaria de Estado da Educação, a adoção de um novo modelo de gestão não foi fruto de um algum decreto do Governo do Estado de Sergipe, mas da iniciativa privada de alguns funcionários

ligados ao setor administrativo, inspirados no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Não sei até que ponto esta informação procede, o fato é que não existindo um documento único que defina os novos padrões de gestão e organização do trabalho na SEED de Sergipe, no período de 2003 a 2006, foram utilizados os seguintes documentos para fundamentar a análise da reforma do sistema de ensino da rede pública estadual:

- *Governo Matricial: manual de implantação, 2004;*
- *Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação, 2005;*
- *Gerenciamento para resultados na educação: projeto de melhoria de resultados das escolas públicas estaduais de Sergipe.*

Governo Matricial: manual de implantação é um documento da Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia do Estado de Sergipe produzido pela Fundação Dom Cabral, em 2004. As relações de parceria entre essa Fundação e o Governo do Estado foram iniciadas em agosto de 2003. Para o documento, a parceria visa o fortalecimento institucional do setor público, cujo empreendimento deveria ser realizado em três etapas sucessivas. Logo no início atesta duas ações já concretizadas.

Na primeira, a Fundação Dom Cabral se propôs direcionar o planejamento do Estado com o novo contexto nacional e internacional³⁶. Seu produto final foi apresentar um novo

³⁶ O documento *Governo Matricial: manual de implantação* agrupa as características do contexto em três blocos: 1) avanço do movimento de globalização (integração dos mercados, blocos regionais e mudanças nas regras do comércio internacional), emergência de um novo conceito de desenvolvimento baseado na primazia da qualidade de vida e manutenção da preocupação com o equilíbrio macroeconômico fundamentado nos princípios da responsabilidade fiscal; 2) consolidação do processo democrático (afirmação da cidadania e dos direitos humanos), a emergência do terceiro setor (com crescente organização e participação da sociedade civil), a universalização do acesso à informática e ao conhecimento e a melhoria da gestão e da qualidade ambiental; 3) necessidade de revitalização do Estado (que reduz funções de execução e amplia atividades de promoção e

Projeto Estratégico para o Estado, no qual define a *Visão de Futuro do Estado* (Sergipe como opção de vida), tendo o IDH³⁷ como meta mobilizadora, as *Opções Estratégicas* (Trabalho e Renda, Desenvolvimento Sustentável e Gestão Empreendedora), e ainda traça dez *objetivos estratégicos* para o Estado de Sergipe.

A segunda etapa, também já concluída, segundo informação do próprio documento, foi aquela voltada para a revisão da arquitetura organizacional e para propor alternativa de redesenho da estrutura, tendo em vista a melhoria da qualidade da prestação dos serviços e a racionalização administrativa, focalizando as Secretarias nas suas atividades finalísticas.

Quanto à última ação, a Fundação Dom Cabral afirma: “a terceira etapa do projeto (ora em execução) consiste na proposição de um novo modelo de gestão baseado na abordagem do Governo Matricial” que possibilite o alinhamento entre os dezesseis programas estruturantes e as ações das vinte e quatro Secretarias de Estado de Sergipe.

No tocante à fundamentação do governo matricial, o documento afirma que a gestão pública contemporânea está inserida num contexto de reformas de segunda geração, uma vez que as reformas de primeira geração (1980 e 1990) tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal. Pressupondo que o ajuste fiscal seria uma pré-condição para o desenvolvimento, foi imposta uma agenda de cortes e restrições. Afirma ainda que a marca distinta das reformas de segunda geração (século XXI), de acordo com a filosofia do documento, é a promoção do desenvolvimento. Embora as reformas não dispensem o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, elas devem focalizar sua atenção para o

regulação) orientada para a superação do déficit institucional, o que coloca o Estado como parte essencial da solução e não como um problema a partir de uma nova governança baseada na articulação com diversos setores (federal, sub-nacionais, ONGS, privado, e com os organismos internacionais), na descentralização, na transparência, incentivando mecanismos de participação e controle social.

³⁷ Índice de Desenvolvimento Humano.

aumento de bem estar com responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência. Assim, “o desafio fundamental no processo de construção do plano estratégico da Secretaria de Educação é a preocupação com a sua implementação de forma coerente e integrada com a estratégia governamental”.

O Manual de Implantação ainda adverte que a formulação de um plano estratégico não assegura a sua implementação, daí a necessidade de responder a seguinte questão: “como fazer acontecer as estratégias de Governo?” Na visão do documento será através do Governo Matricial. Este é definido como:

[...] uma abordagem decorrente dos movimentos contemporâneos de gestão pública que busca enfrentar o desafio da implementação da estratégia de desenvolvimento expressa nos planos governamentais e nas políticas públicas. É um modelo de gestão governamental/governança voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos de relação/nós entre programas e organizações [...]. O Governo matricial é, nesse sentido, uma concepção de estrutura governamental em rede, voltada à integração entre áreas e resultados. Tem como objetivo central o de (re)descobrir o “elo perdido” entre o modelo de desenvolvimento e o modelo de gestão (2004).

O conceito de Governo Matricial é fundamental para a compreensão das mudanças nos padrões de gestão e organização do trabalho. Em seu aspecto prático, lida com duas dimensões de alinhamento: “a convergência do desenho estratégico e o alinhamento das agendas (do projeto estratégico e das organizações)”.

Na primeira dimensão, busca-se verificar até que ponto a carteira de programas selecionada permite a realização da meta mobilizadora pretendida. No caso do Estado de Sergipe, a meta mobilizadora é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que contará com dezesseis programas para a sua realização: empreendedorismo, segurança alimentar,

desfavelamento, habitação, saneamento, saúde pública, educação pública, segurança pública, semi-árido, SERGIPETEC, *aquanegócio*, fruticultura, PRODETUR, rodovias, energia e gestão pública.

Na segunda dimensão, procura observar o grau de alinhamento entre os dezesseis programas estruturantes, acima citados, e as vinte e quatro Secretarias de Estado envolvidas com eles, conforme figura abaixo:

Figura 1 - Alinhamento entre os Programas e as Secretarias de Estado

	14. Planejamento	10. Infra-Estrutura	1. Combate à Pobreza	13. Agricultura	12. Meio Ambiente	11. Indústria e Comércio	7. Educação	9. Turismo	2. Saúde	15. Fazenda	6. Juventude e Esportes	8. Cultura	3. Segurança Pública	4. Defensoria Pública	5. Justiça	16. Administração	17. Casa Civil	18. Gabinete Militar	19. Governo	20. Comunicação	21. Articulação com Municípios	22. Procuradoria	23. Controladoria		
1. Empreendedorismo																									9
9. Desenvolvimento Regional do Semi-Árido																									9
11. Aquanegócio																									9
6. Saúde Pública																									7
7. Educação Pública																									7
3. Desfavelamento e Regularização Fundiária																									6
12. Citricultura																									6
13. PRODETUR																									6
2. Segurança Alimentar																									5
10. Parque Tecnológico - SERGIPETEC																									5
5. Universalização do abastecimento de água																									5
14. Rodovias																									5
15. Energia																									5
4. Habitação Popular																									4
8. Segurança Pública																									3
16. Gestão Pública																									1
	13	11	10	10	9	8	6	6	5	5	3	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	92	

Fonte: *Governo Matricial: Manual de Implantação*, 2004.

O Alinhamento Estratégico, segundo a Fundação Dom Cabral, é vital para assegurar a integração entre os processos de planejamento e a gestão governamental. O alinhamento deve ser realizado em duas vertentes: o alinhamento horizontal e o alinhamento vertical.

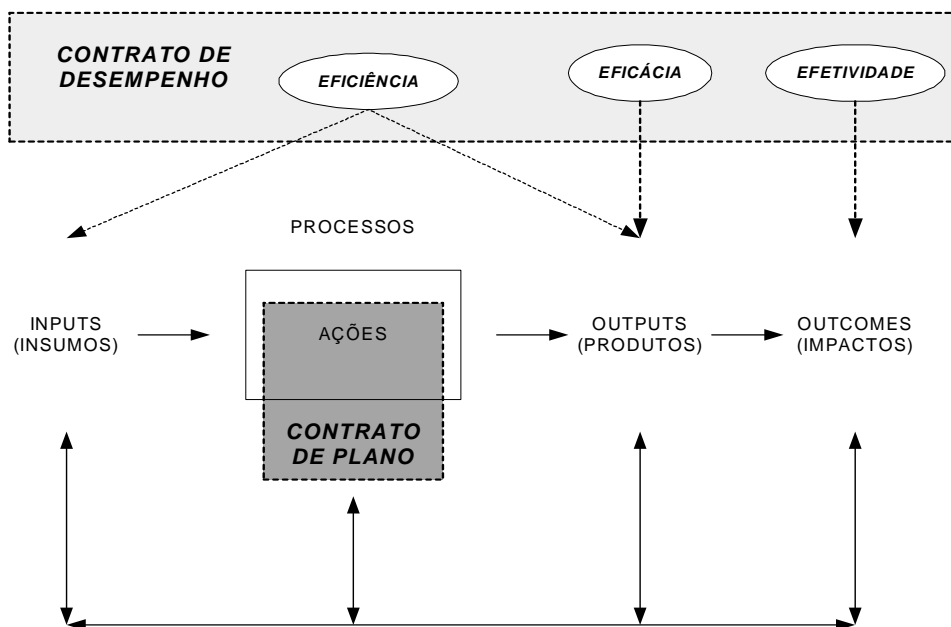
O alinhamento horizontal procura investigar se há consonância entre os programas, as ações e as organizações que compõem os programas estruturantes. Este permite identificar os nós (problemas) horizontais de cada programa e o estabelecimento das redes de organizações envolvidas. Também visualiza o grau de complexidade do programa, relacionamento intra e extra governamental e os arranjos necessários para a sua implementação. Aqui também é possível estabelecer relações entre meta mobilizadora³⁸ e os resultados dos programas.

O alinhamento horizontal ocorre mediante definição de cadeia de valor dos programas: eficiência, eficácia e efetividade. Segundo a Fundação Dom Cabral, esses valores permitem visualizar os programas como “uma cadeia de insumos que são processados para gerar produtos que, por sua vez, destinam-se à geração de impactos desejáveis no seu contexto de atuação” (2004). Essa visão sistêmica inclui ainda a identificação das partes interessadas³⁹.

³⁸ Meta mobilizadora, de acordo com o Manual, é a expressão quantitativa ou qualitativa da visão, a partir da realização da macro-estratégia governamental estabelecida.

³⁹ Parte interessada é qualquer pessoa, grupo ou entidade que tenha uma relação ou interesse na organização (*Governo Matricial: manual de implantação*, 2004).

Figura 2 - Cadeia de Valores dos Programas



Fonte: *Governo Matricial: Manual de Implantação*, 2004.

Nessa visão sistêmica, o Manual de Implantação propõe que para cada programa sejam apresentadas as seguintes informações:

[...] os produtos que o programa entrega aos beneficiários diretos [...] e os impactos produzidos [...];

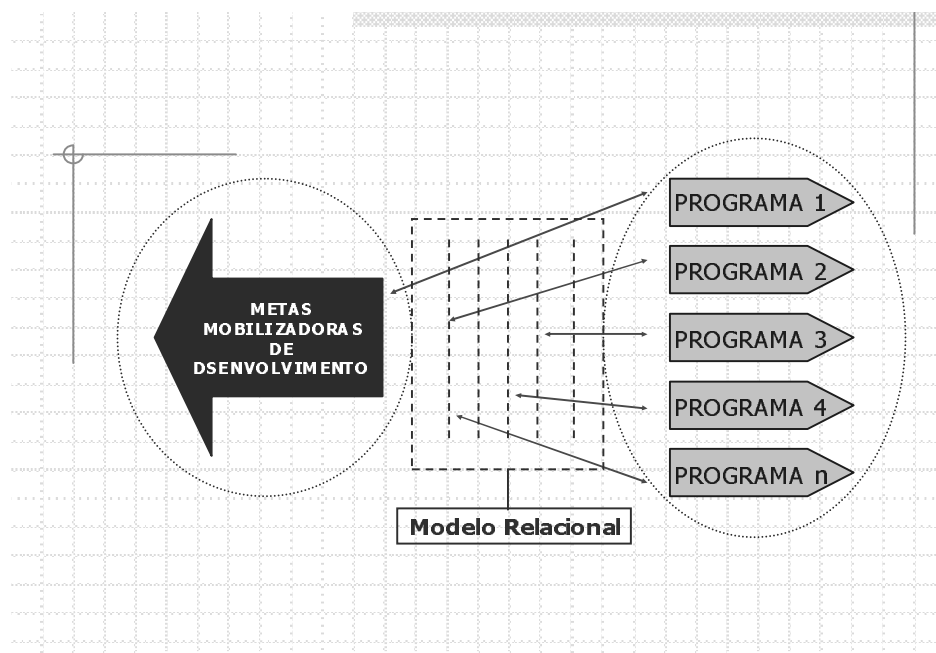
Os indicadores de medidas, ou seja, informações mensuráveis que permitem verificar o alcance dos resultados (produto e impacto). Para cada indicador deverá ser apresentado fórmulas, fontes, índices de referência e outras informações que se façam necessárias;

As metas do programa, que deverão expressar os resultados, medidos com base nos indicadores;

Os compromissos específicos de cada Secretaria, ou seja, as ações que cada organização deverá realizar para que os resultados dos programas aconteçam (2004).

Ao mesmo tempo em que essas informações estão sendo processadas, deverá ser definido o Modelo Relacional que articula os indicadores da Meta Mobilizadora com os indicadores dos Programas, conforme figura a seguir:

Figura3 - Relação entre Meta Mobilizadora e Resultados dos Programas



Fonte: *Governo Matricial: Manual de Implantação*, 2004.

Quanto ao alinhamento vertical, este visa identificar os nós (problemas) verticais de cada organização e a definição dos resultados organizacionais de forma convergente com os

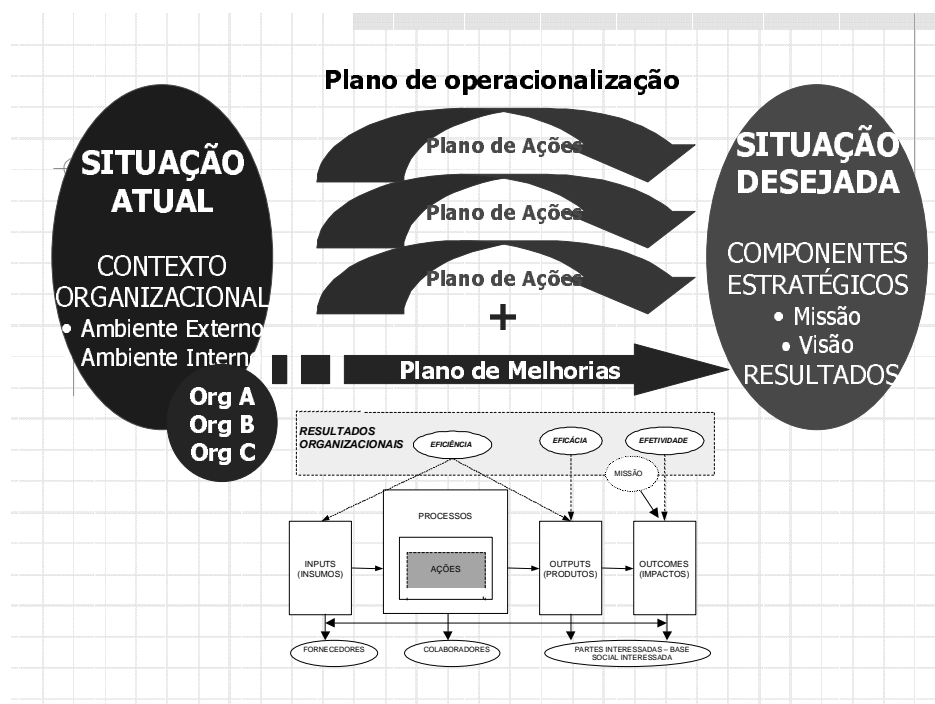
resultados expressos nos planos de governo. Permite visualizar o grau de complexidade da agenda da organização e a necessidade de fortalecimento institucional. Com esse alinhamento, procura-se observar se existe convergência ou não entre as estratégias da organização com o direcionamento estratégico de governo.

O Manual de Implantação afirma ainda que o instrumento básico do alinhamento vertical é o planejamento estratégico. Embora cada organização ou secretaria tenha uma dinâmica própria e faça uso de uma metodologia mais adequada à sua realidade para a construção de seu planejamento,

[...] este deverá proporcionar análises e/ou definições claras em relação ao: **contexto organizacional**, mediante um diagnóstico institucional capaz de identificar os principais impactos (externos e internos) decorrentes dos ambientes de atuação; **componentes estratégicos**, mediante a definição de Missão e Visão de Futuro; e **plano de operacionalização**, mediante a definição de Resultados Esperados e Ações Estratégicas necessários para a realização dos objetivos (Programas) de governo, além das ações do plano de melhoria decorrentes do diagnóstico (2004).

A figura abaixo ilustra o processo de planejamento Estratégico:

Figura 4 - Processo de Planejamento Estratégico



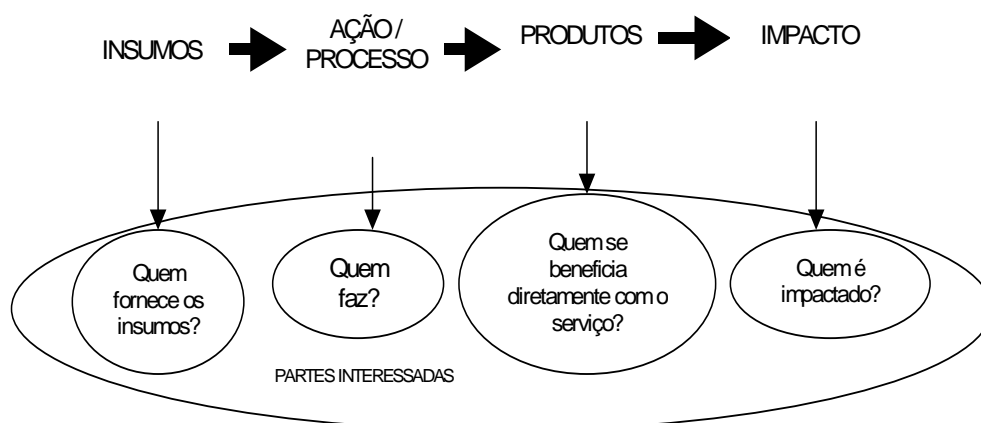
Fonte: *Governo Matricial: Manual de Implantação*, 2004.

Através da análise do contexto organizacional é possível identificar os principais impactos oriundos da inter-relação da organização com seus ambientes.

Para o *Manual de Implantação*, o ambiente externo envolve os fatores externos que provocam impactos relevantes ao desempenho organizacional. Aqui, toda a preocupação é voltada para o controle, seja no sentido de aproveitar as oportunidades que o conjunto de fatores externos permite, seja para detectar ameaças que podem prejudicar a ação gerencial. Já o ambiente interno expressa as potencialidades (pontos fortes) e as vulnerabilidades (pontos fracos) da organização.

Com relação aos componentes estratégicos, estes se manifestam por meio de um enunciado claro do propósito organizacional sob a forma de declarações de missão e visão. Nesse momento, o referido manual recomenda que a organização se veja como uma cadeia de insumos que são processados para gerar produtos que, por sua vez, destinam-se a geração de impactos desejáveis no seu contexto de atuação, conforme ilustra a figura abaixo:

Figura 5 - Cadeia de Valor



Fonte: *Governo Matricial: Manual de Implantação*, 2004.

Quanto ao Plano de Operacionalização, este envolve resultados e plano de ação. Os resultados correspondem às situações ou objetivos a serem alcançados para que se realizem os objetivos dos programas de governo. Eles serão acompanhados e avaliados por meio de

indicadores⁴⁰, que buscam mensurar três aspectos do desempenho organizacional: eficiência, eficácia e efetividade.

A eficiência é a relação entre o produto/serviço e o seu custo. Quanto menor custo para a realização de uma determinada ação maior é a eficiência; a eficácia mede e quantifica a realização de uma meta, e a efetividade é o impacto desejado dos produtos sobre os seus usuários, o grau de satisfação gerado para o consumidor.

O Plano de Ação, parte integrante do Plano de Operacionalização, deve conter a especificação do que deve ser feito para o alcance dos resultados a serem combinados, auxiliando a organização no monitoramento da execução de suas atividades. Para cada ação, devem ser definidos o prazo de realização e os meios de verificação.

Para o Manual de Implantação, a abordagem do Governo Matricial permite uma inovação aos modelos de gestão pública uma vez que introduz a idéia de pactuação, isto é, ajustamento de resultados cruzados na perspectiva horizontal e vertical. Nesse contexto, o Contrato de Gestão é definido “como instrumento de pactuação de resultados, mediante negociação entre dirigentes de programas e de organizações com a alta liderança do Estado sob a supervisão da central de resultados” (2004). O contrato de gestão se dá tanto ao nível horizontal como vertical. O primeiro ajusta resultados a serem alcançados pelos programas e o Governador; e o segundo ajusta resultados e ações estratégicas que serão realizadas pelas Secretarias com o Governador.

O *Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação*, de 2005, é outro documento da Fundação Dom Cabral que se fundamenta nas propostas definidas pelo *Governo Matricial*:

⁴⁰“Indicadores são medidas, ou seja, informações mensuráveis que permitem verificar o alcance dos resultados. Para cada indicador deverá ser apresentado fórmulas, fontes, índices de referência e outras informações que se façam necessárias” (*Governo Matricial: Manual de Implantação*, 2004).

manual de implantação. Se o primeiro preocupa-se com as vinte e quatro Secretarias de Estado de Sergipe, o segundo volta sua atenção para a Secretaria de Educação (SEED).

O *Planejamento Estratégico da Secretaria* faz uma análise dos ambientes externo e internos da Secretaria de Educação. O contexto externo foi estruturado, segundo o referido documento, a partir de cinco variáveis: demográfica, econômica, sócio-cultural, tecnológica e político-institucional. Para cada variável foram selecionadas as tendências de maior probabilidade e impacto na citada Secretaria e identificadas as principais oportunidades e ameaças. Das tendências arroladas, destaco cinco que se relacionam mais diretamente ao contexto da reestruturação do capitalismo e da reforma do Estado brasileiro discutido no capítulo três:

Maior integração dos mercados, maior internacionalização da produção com o avanço dos blocos regionais e mudanças no sistema de regulação econômico-comercial.

A consolidação do processo democrático proporcionará instituições políticas que garantam aos governos eleitos condições de realizarem seus projetos estratégicos pelo embate democrático.

Estado abandonará funções de execuções e de intervenção direta na economia – via produção – e ampliará atividades de articulação, promoção, regulação e manutenção da estabilidade.

Reformas (da previdência, tributária, trabalhista e política) serão realizadas no plano interno, proporcionando um ambiente econômico e institucional favorável ao crescimento econômico sustentável, com distribuição de renda e desenvolvimento institucional.

Mudanças nas relações de trabalho com a redefinição e flexibilização do emprego formal e a introdução de mecanismos mais flexíveis de relações de trabalho e novas formas de contrato, tais como: sistemas cooperativos de produção e trabalho autônomo ou por conta própria. Apenas 18% das profissões de 1998 sobreviverão em 2010 (2004).

No tocante ao ambiente interno da SEED, a análise da Fundação Dom Cabral teve como referência os seguintes critérios de excelência em gestão pública: foco no cidadão, orientação a resultados, inovação na gestão, controle social e valorização das pessoas (2004). De acordo com as informações contidas no Planejamento Estratégico, o diagnóstico foi constituído de uma avaliação quantitativa (pontuação por critério) e da proposição de medidas emergenciais voltadas para a elevação do desempenho organizacional com base nos cinco critérios. Em cada critério foram estabelecidas as seguintes medidas:

Foco no Cidadão

Medidas: sistematizar a avaliação institucional; implementar ações com base no resultado das avaliações; estabelecer parcerias e estabelecer diálogo permanente com a sociedade.

Orientação a resultados

Medidas: concepção de um sistema de monitoramento e avaliação de resultados.

Inovação na gestão

Medidas: contratualização do PES⁴¹ em todos os níveis; implementação do PES com vistas inclusive à reestruturação organizacional que é piramidal e não gerencial.

Controle Social

Medidas: implementar ações voltadas para a construção de projeto pedagógico com foco na formação do cidadão; fortalecer a gestão colegiada na aplicação dos recursos; implantar a avaliação institucional e realinhar o plano estratégico para mudança de curso (de ação).

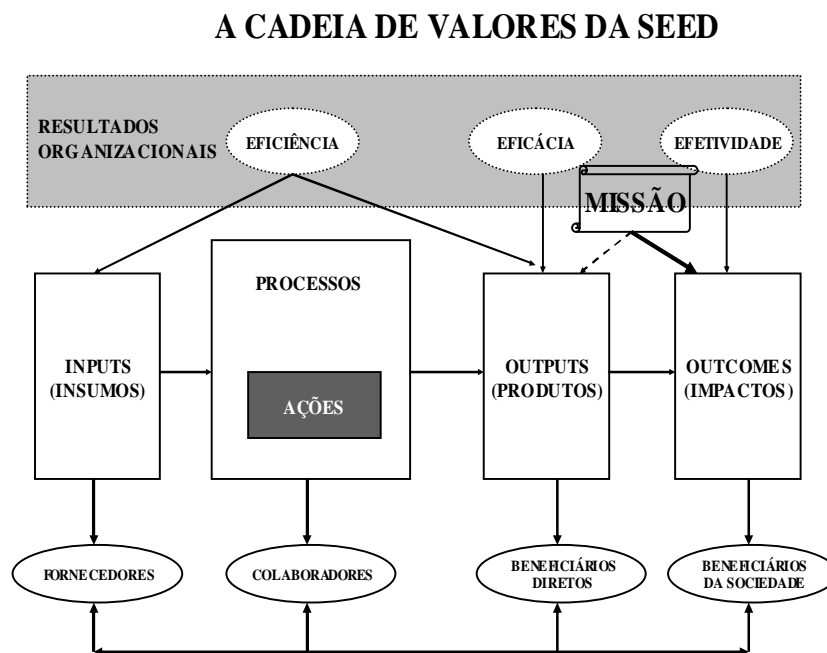
Valorização das Pessoas

Medidas: autonomia de ação; implementação de plano de carreira; ampliar esfera de participação e melhorar as condições de trabalho do ponto de vista físico, material e financeiro (remuneração) (2005).

⁴¹ PES: Planejamento Estratégico da Secretaria.

Para a Fundação Dom Cabral, o diagnóstico dos ambientes externo e interno torna-se o ponto de partida para o desenho do novo modelo de gestão. Com esse instrumento espera-se detectar aspectos favoráveis que podem ser utilizados em função da instituição, bem como àqueles que representam ameaça e que, portanto, devem ser afastados para não comprometer a arquitetura gerencial. Após a análise do diagnóstico nos dois níveis, define-se a cadeia de valores da SEED:

Figura 6 – A Cadeia de Valores da SEED



Fonte: *Planejamento Estratégico da SEED*, 2005

Nessa cadeia, como está colocada acima, a SEED deve utilizar seus recursos para assegurar ações estratégicas com o objetivo de produzir um determinado produto e impactos. O produto é o cidadão composto de várias faces: cidadão trabalhador, empreendedor, flexível, político, democrático, feliz, participativo, solidário, escolarizado, consumidor, crítico, criativo, inovador e transformador. Esse produto foi previamente definido pela missão institucional que é “formar cidadãos para melhoria da qualidade de vida”, cuja missão é complementada pela visão institucional. A visão, segundo o *Planejamento Estratégico da SEED*, é

[...] o lugar para onde a organização pretende se dirigir, é o futuro que se deseja criar, combinando os melhores conhecimentos sobre a realidade aliado a projeções, predições, imaginações e sonhos de uma equipe. Cria um comprometimento da organização com o seu futuro (2005).

Diante da concepção da gestão para resultados, o produto deve proporcionar impactos não apenas para os “beneficiários” diretos, que são os clientes (alunos), como para toda a sociedade. Para a SEED de Sergipe, espera-se que o produto “cidadão” promova os seguintes impactos: exercício pleno da cidadania, desenvolvimento sócio-econômico e cultural, igualdade de oportunidades, avanço científico e profissional, democracia e paz social e elevação da qualidade de vida.

Mas no curso desse processo é preciso estar atento para a questão da eficiência. A instituição deve atingir seus objetivos com o menor recurso. Daí porque no plano de operacionalização deve-se atentar para os seguintes componentes:

- a) Resultados: situações ou objetivos a serem alcançados;
- b) Plano de Ação: medidas que precisam ser realizadas para atingir os resultados;
- c) Planos de Melhoria: ações adicionais decorrentes do diagnóstico institucional.

Os resultados serão acompanhados e avaliados por meio de indicadores. Estes são informações mensuráveis que permitem verificar o alcance de resultados, enquanto as metas definem valores, índices percentuais a serem atingidos em determinado período para cada indicador. Elas determinam o nível de desempenho almejado pela organização.

O plano de ação deve conter a especificação do que deve ser feito para o alcance dos resultados, auxiliando a instituição no monitoramento da execução de suas atividades. Para cada ação devem ser indicados o prazo de consecução e os meios de verificação.

O plano de melhoria é um plano de ações de desenvolvimento institucional orientado para o incremento da governança.

O terceiro documento é o *Gerenciamento para resultados na educação: projeto de melhoria dos resultados das escolas públicas Estaduais de Sergipe: implementação do Sistema de Gestão na Educação Básica de Sergipe*. Este decorreu da parceria firmada em 2004 entre a Secretaria de Estado da Educação de Sergipe com o Instituto Votorantim e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). A parceria teve por finalidade, segundo o documento, o desenvolvimento do *Projeto de Melhoria dos Resultados das Escolas Públicas Estaduais de Sergipe*. Assim se expressa o documento Gerenciamento para Resultados na Educação:

O Projeto de Melhoria dos Resultados das Escolas Públicas Estaduais de Sergipe visa a integrar alunos, pais, professores, funcionários e especialistas para a elaboração de um Plano de Ação, a partir do Projeto Político Pedagógico (PPP) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), com objetivo de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem (p. 9).

Para a concretização do Projeto de Melhoria, torna-se necessário, segundo o manual, a transmissão de novos conhecimentos tendo em vista maior organização, economia de tempo, dinheiro, materiais e melhor utilização dos talentos humanos.

A melhoria da educação pública irá se revelar nos indicadores educacionais, isto é, nas taxas de aprovação, reprovação e abandono. O instrumento utilizado para que se concretize o projeto em questão é o PDCA, método de gestão composto por quatro etapas: P – *Plan* (planejamento); D – *Do* (execução); C – *Check* (verificação) e A – *Action* (ações corretivas). É o “método que tem por objetivo a solução de problemas (efeitos) dentro de um processo, utilizando-se de ferramentas administrativas para identificar e eliminar suas possíveis causas” (SEED, 2003). Ele orienta para a delimitação de metas, elabora os planos de ação, verifica resultados, padroniza e define as ações corretivas.

O *Projeto de Melhoria dos Resultados das escolas públicas Estaduais de Sergipe* é desenvolvido em duas vertentes: através do *Programa 5S* (Ambiente de Qualidade) e da intervenção na Área Pedagógica (Gerenciamento para Resultados).

O *Programa 5S* procura transmitir novos conhecimentos, visando maior organização, economia de tempo, dinheiro, materiais e melhor utilização dos talentos humanos, além da saúde física, mental e ambiental. Ele é formado de cinco sentidos que, colocados em prática, “produzem transformações profundas na vida das pessoas. São eles: senso de utilização; senso de ordenação; senso de limpeza; senso de saúde e senso de autodisciplina” (p. 27).

No manual, *Trabalhando com o 5S*, de Godoy e Matos, a sigla 5S tem origem num programa desenvolvido no Japão (1950) e que ele constitui a base para a implementação de um sistema de gestão bem estruturado (2004, p. 11). Chama a atenção para a semelhança do

conteúdo desse manual com os aspectos do modelo japonês de produção flexível e enxuta, característica do toyotismo do qual nos referimos no capítulo 3 deste trabalho.

Na concepção de Godoy e Matos, o senso de utilização ensina as pessoas a separar o que é útil daquilo que é desnecessário com o propósito de combater, de forma sistemática, os desperdícios de toda natureza; o senso de ordenação ensina a nomear os objetos necessários e definir locais para cada objeto, segundo a frequência de uso, facilitando, assim, o seu manuseio; o senso de limpeza, a deixar limpo qualquer ambiente, o senso de saúde, a estar atento à preservação da saúde física, mental e emocional, praticando os três primeiros sentidos (utilização, ordenação e limpeza); o senso de autodisciplina “estimula a observação de padrões, regras, normas éticas e morais, tornando a vida mais produtiva, saudável e o relacionamento entre as pessoas mais prazeroso (2004, p. 13).

O Programa 5S refere-se ao ambiente da Qualidade. A palavra “qualidade” na visão do Projeto, deve ser analisada no âmbito das seguintes dimensões: qualidade intrínseca, custo, prazo, moral e segurança.

A *qualidade intrínseca* refere-se à escola limpa, bonita e organizada e um melhor relacionamento entre as pessoas; quanto ao *custo*, este patamar de qualidade deve ser atingido com menor custo possível; com relação ao *prazo*, o resultado deve ser atingido no menor prazo possível; para a dimensão *moral*, o resultado deve refletir na satisfação do consumidor; e no âmbito da *segurança*, o resultado deve levar em consideração a segurança física de todas as pessoas da comunidade escolar (p. 9). Acredita-se que a dimensão qualidade vai refletir na melhoria do ambiente da escola.

Quanto a Área Pedagógica, o Projeto de Melhorias tem a função de produzir resultados satisfatórios no processo pedagógico que se traduzem no aumento da taxa de aprovação e na redução das taxas de reprovação e abandono.

O Projeto contempla todas as escolas da rede pública do Estado e se realiza independente da filosofia de educação, proposta pedagógica e sistema de avaliação adotados. Segundo esse manual, as escolas “precisam de um método de gestão para alcançar bons resultados” (p. 13).

É interessante observar os conceitos que o referido documento traz sobre meta, gestão e problema. O primeiro é definido da seguinte forma:

Meta é o resultado do que se quer obter. Uma meta deve ser estabelecida sempre sobre os fins, nunca sobre os meios. A atividade fim da educação é o processo de ensino e aprendizagem, por isso as metas da escola são estabelecidas sobre as taxas de aprovação e abandono (p. 15).

Na concepção do Projeto de Melhoria, a meta deve envolver três partes que são: objetivo, valor e prazo. Exemplificando: a escola quer aumentar a taxa de aprovação (objetivo) para 72% (valor) até o final de 2008 (prazo). A meta também está relacionada ao conceito de gestão, pois: “gerenciar é atingir metas e/ou solucionar problemas” (p. 13). E problema é

[...] um resultado indesejável de um trabalho, ou a diferença entre um resultado alcançado e a meta proposta. Portanto, no caso da escola, os problemas a serem discutidos [...] são principalmente a baixa taxa de aprovação e a alta taxa de abandono (p. 9).

Esses conceitos são considerados importantes para a operacionalização do referido projeto. No curso desse processo, o primeiro passo foi estabelecer as seguintes metas: aumento

da taxa de aprovação, redução da taxa de abandono e aumento da aprovação em vestibular e cursos técnicos. A partir daí, elabora-se um plano de ação focado nas metas estabelecidas, o qual será desenvolvido através do *Programa 5S* e do *Gerenciamento para resultados*. O primeiro se detém nos aspectos externos às questões pedagógicas e o segundo se volta para as questões pertinentes ao processo da aprendizagem. Neste último a atenção é focalizada nas metas.

É interessante observar a simetria entre os três documentos aqui apresentados, bem como a relação destes com o documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) iniciado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Eles apontam para a descentralização das ações, ao mesmo tempo em que defendem a centralização do processo decisório. Tratam dos problemas educacionais como uma questão simplesmente técnica e que, portanto, podem ser resolvidos por meio de aplicação de instrumentos gerenciais. Afinal, “gerenciar é solucionar problemas”.

O PDCA e o *Programa 5S* são utilizados com o propósito de solucionar os problemas da rede pública de ensino sem que seja necessária a alocação de mais recursos. Pelo contrário, as ações devem ser planejadas visando soluções mais eficientes, isto é, com menor custo para o Estado. Aprender a trabalhar com as condições que estão postas exige dos profissionais da educação que se adaptem às situações mais adversas sem reclamar, com um sorriso nos lábios e muita criatividade. Esse parece ser o propósito das novas tecnologias gerenciais.

Com relação ao documento *Governo Matricial: Manual de Implantação*, ele sinaliza para a Administração Gerencial do ponto de vista da arquitetura organizacional. A gestão desenhada pelo *Governo Matricial* apresenta algumas semelhanças com a filosofia do modelo japonês de organização e gestão do trabalho, principalmente quanto à preocupação com o

controle. O alinhamento horizontal e vertical, traçado pelo documento, busca visualizar o conjunto das ações entre as vinte e quatro Secretarias de Estado, o grau de articulação entre elas no cumprimento de suas agendas, tendo como ponto de referência os programas estruturantes e o plano estratégico do Governo do Estado. A preocupação maior da proposta de gestão parece se concentrar no controle de toda arquitetura governamental.⁴²

O Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação foi instrumento de estudo na SEED durante as reuniões de planejamento estratégico que reunia diretores dos Departamentos, técnicos da Assessoria de Planejamento e representantes da Fundação Dom Cabral. Nesses estudos, foi possível a disseminação das idéias gerenciais. Naquela época, a Secretaria de Educação passou a ser vista como uma organização empresarial e, portanto, todo arcabouço de um empreendimento mercantil é transplantado, no qual o aluno é visto como cliente, um comprador de mercadoria, educação, e a SEED uma empresa que produz “cidadão”, observando a relação custo-benefício. Nesse sentido, quanto menor custo, melhor para a empresa, cuja preocupação com a qualidade se desloca do produto para o processo. Não é mais a qualidade do ensino que interessa, mas a qualidade do processo de produção do cidadão que se materializa na redução dos custos da educação, tão bem defendida pelas empresas que produzem e comercializam projetos gerenciais e pedagógicos.

Quanto ao *Projeto de Melhoria dos Resultados das Escolas Públicas Estaduais de Sergipe*, este segue a mesma lógica dos dois primeiros. São três propostas que se entrelaçam e se complementam, seja no âmbito da fundamentação teórica, seja na estrutura da proposta, seja como instrumento de disseminação da cultura gerencial. Esses foram os documentos que

⁴² Segundo o documento do Governo Matricial, a arquitetura governamental “é entendida como o conjunto de organizações e recursos a estas associadas, incluindo a estrutura organizacional e respectivo marco legal, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas e sistemas de informação”.

serviram de referência para o estudo no campo da organização e gestão do trabalho dos profissionais da educação.

5.3. OS EFEITOS DAS MUDANÇAS SOBRE O TRABALHO DOS PROFSSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Analisando os projetos gerenciais da Fundação Dom Cabral, do Instituto Votorantim e do Instituto de Desenvolvimento Gerencial, é possível observar características típicas de modelo de gestão sintonizado com os princípios capitalistas que se materializam na subsunção do trabalho ao capital, tendo como consequência a precarização das relações de trabalho.

Até 2003, professores e pedagogos que exerciam a função técnico-pedagógica assessoravam professores, coordenadores e técnicos das Diretorias Regionais de Educação e das unidades escolares. Seu trabalho acontecia através de reuniões sistemáticas de acompanhamento e avaliação, palestras, oficinas e cursos. Durante esses encontros, participavam da elaboração de propostas curriculares e pedagógicas, definiam políticas de capacitação, assessoravam no desenvolvimento dos programas enviados pelo MEC, produziam textos e material instrucional, acompanhavam o trabalho dos professores, participavam da definição do Plano de Trabalho Anual (PTA), da criação e implementação de projetos financiados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), da escolha do livro didático, de cursos e eventos patrocinados pelo Ministério da Educação, pela SEED e outros órgãos do Governo, elaboravam pareceres técnicos e visitavam as escolas, dentre outras atividades.

A partir de 2003, com a adoção dos padrões de gestão e organização do trabalho, os técnicos tiveram seu espaço de decisão sumariado a ponto de ser transformados em simples executores de tarefas, na época ele se autodenominavam de tarefeiros. A partir daí, os profissionais da educação se encontram em estado de profunda vulnerabilidade, potencializada ainda mais pela pressão do Governo sobre a força sindical.

Em 2004, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Sergipe (SINTESE), junto com seus associados, deflagrou uma greve em defesa por melhores salários. Como os professores se recusaram a retornar à sala de aula, em abril do mesmo ano, foram surpreendidos com cortes em seus salários pelos dias que passaram em greve, fato que deixou a categoria perplexa diante do autoritarismo que caracterizava a nova gestão.

Nesse mesmo ano, o Governo do Estado de Sergipe sancionou a Lei N. 5.383, de 05 de julho de 2004, instituindo o Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho (SAPED), com o objetivo, segundo Art. 1º, de

[...] avaliar o trabalho de ensino, o rendimento escolar e as condições de trabalho, como instrumento para subsidiar e induzir políticas voltadas para elevação da qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem, articuladas com as políticas de valorização e remuneração variável dos profissionais do Magistério Público Estadual, visando, primordialmente, a recuperação do padrão de ensino prestado nas Unidades Escolares ou Estabelecimentos de Ensino da rede Pública do Estado de Sergipe.

No Art. 3º define os profissionais do Magistério Público que serão submetidos ao Sistema de Avaliação periódica de Desempenho: os professores da educação básica e os pedagogos que atuam nas unidades escolares; os alunos da rede pública estadual de ensino e as equipes gestoras dos estabelecimentos de ensino.

O processo de avaliação se desenrolou numa esfera política, pois entraram em jogo a força sindical e a pressão do Governo, via Secretaria de Educação. Mas apesar dos apelos do SINTESE para que os professores não participassem da avaliação, a maioria, com medo de represálias, compareceu para alegria dos representantes do Governo.

Ao mesmo tempo em que forças se levantavam contra o poder sindical e os profissionais da educação, outro movimento seguia seu curso: o da disseminação da cultura gerencial através de cursos promovidos pela própria Secretaria de Educação, através dos quais se propagavam as maravilhas do PDCA, isto é, no Método de Solução de Problemas. Problema tornou-se qualquer movimento que saísse dos limites estabelecidos pelo planejamento estratégico.

Os fatos que se desenrolaram durante o período de 2003 a 2006 foram tecendo as novas formas de gestão e organização do trabalho. Estas, sem comunicação ou aviso prévio, iam sendo introduzidas mediante um processo de imposição de tendências autoritárias.

De acordo com o questionário aplicado aos professores e pedagogos que exerciam a função técnico-pedagógica, podemos perceber as suas reações às mudanças. Quando interpelados sobre o impacto da introdução de novos padrões de gestão na rotina de seu trabalho, eles responderam conforme a seguinte tabela.

Tabela 2 - Mudanças na rotina de trabalho com a introdução de novos padrões de gestão e organização do trabalho

Categoria	Total
Sim	5
Não houve mudanças	2
N/R	1
Total	8

Fonte: Questionário aplicado aos técnicos do DED/DEA, Aracaju/SE, 2008.

Aqueles que afirmam que não houve mudanças, provavelmente dão ao termo *mudança* uma conotação favorável. Senão vejamos:

“Continua um sistema verticalizado” (Depoimento de um técnico, em agosto de 2008).

“Não consigo observar mudanças nos padrões de gestão e organização do trabalho pela SEED, pois se mudam os gestores, mas a rotina de trabalho é a mesma, onde as dificuldades de equipamentos permanecem até hoje” (Depoimento de um técnico, em agosto de 2008).

Aqueles que consideraram que houve mudanças responderam:

Tabela 3 - No caso de resposta afirmativa, como essas mudanças se manifestaram

Categoria	Total
Com a descentralização das ações	1
Com a perda de autonomia dos técnicos	2
Com a redução dos técnicos em tarefas	2
Total	5

Fonte: Questionário aplicado aos técnicos do DED/DEA, Aracaju/SE, 2008.

A descentralização das ações que já se manifestava com maior evidência a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, através de inúmeros programas enviados pelo Ministério da Educação, ela se acentua no Estado de Sergipe, agora com a adoção dos projetos das empresas privadas tanto no âmbito pedagógico, como no campo gerencial, cujo processo vem acentuando o esvaziamento do Departamento de Educação e da Diretoria de Educação de Aracaju. Segundo os depoimentos dos técnicos desses setores, muitas de suas atividades foram pulverizadas para outros órgãos da Secretaria de Educação.

Internamente, alguns projetos específicos de determinadas modalidades de ensino emigraram para outros setores localizados fora do Departamento de Educação. No Serviço do Ensino Fundamental havia as seguintes divisões: Divisão do Ensino Fundamental, a Divisão da Educação Infantil, a Divisão da Educação Especial e a Divisão de Tecnologia de Ensino. Assim, os projetos referentes ao Ensino Fundamental eram tratados no espaço da Divisão do Ensino Fundamental. Com a chegada dos projetos advindos das empresas privadas, foram se constituindo grupos de trabalho para o desenvolvimento daquela atividade específica.

Com a distribuição dos projetos em grupos diferenciados, a fragmentação das atividades foi acentuada e o trabalho polivalente foi-se constituindo, favorecendo mais ainda a precarização nas relações entre o técnico-pedagógico e os gestores, fato que vai incidir na competição acirrada entre os colegas. É a *gestão por estresse* que se instala.

Com relação aos estabelecimentos de ensino, a situação é mais grave ainda não só pelo número de projetos e programas assumidos, como pela forma como o trabalho é desenvolvido nas escolas.

O relatório *Perfil do Pedagogo* (DEA e DRE 08)⁴³, realizado pelo Departamento de Educação, em 2004, através da equipe do GT dos Pedagogos e baseado nos depoimentos de 131 especialistas, faz um levantamento das condições em que as escolas se encontram, evidenciando a forma de precarização do trabalho do pedagogo. Com relação a isto o documento afirma:

A situação é preocupante, uma vez que descortina a precarização do trabalho dos profissionais da educação, as péssimas condições em que as escolas se encontram e a desvalorização do especialista, cujo desempenho é comprometido todas as vezes em que ele é obrigado assumir funções de médico, assistente social, psicólogo, faxineiro, porteiro, merendeira telefonista, digitador, desentupidor de pia, vigia, inspetor de alunos, restaurador de fechaduras, etc. (BARRETO, 2005, p. 7)

Além das inúmeras atividades assumidas pelo pedagogo, este ainda é obrigado a conviver com a falta de material básico, necessário ao desenvolvimento de suas atividades, com “um modelo de gestão que não favorece a autonomia, mas a submissão, o imobilismo, e ainda com um número crescente de projetos, provocando a dispersão de ações pertinentes ao

⁴³ A pesquisa que deu origem ao Relatório foi desenvolvida por um grupo de técnicos do Departamento de Educação. Este teve como objetivo apresentar o perfil do pedagogo através da aplicação de 131 questionários em 2004.

ensino e a aprendizagem” (BARRETO, 2005, p.8). Vale ressaltar que foram constatados 87 projetos e programas desenvolvidos pelas escolas da Diretoria de Educação de Aracaju.

A descentralização das atividades favoreceu a divisão entre concepção e execução do trabalho, afastando o técnico das decisões com relação ao ambiente de trabalho, uma vez que os projetos comprados pelo MEC e pela Secretaria de Educação chegam com conteúdo e metodologia definidos, cabendo, portando, ao técnico a sua execução. Com isso, o profissional da educação perde a autonomia, o respeito, não importando a sua experiência nem o grau de instrução, fato que vem causando muito sofrimento a esses profissionais. Nesse sentido, a descentralização torna-se um dos instrumentos para a centralização das decisões nas mãos dos gestores.

Enquanto propagavam que as mudanças iriam permitir uma gestão participativa, descentralizada, democrática, flexível, ela se tornava cada vez mais centralizadora. Quando perguntei se os técnicos tinham detectado contradições entre o discurso e a prática dos gestores, eles responderam:

“Sim, existem várias contradições, como por exemplo: falar que a equipe deve trabalhar de maneira harmoniosa, horizontalizada, e quando percebe que vai ser alvo de questionamentos em relação às suas atitudes no ambiente de trabalho, a mesma age de forma autoritária”. (Depoimento de um técnico, em agosto de 2008).

“Sim, com dois pesos e duas medidas. Contradições no discurso e nos atos” (Depoimento de um técnico, em agosto de 2008)

“As contradições surgiram quando reclamávamos participação nas decisões, na condução de nossas atividades” (Depoimento de um técnico, em junho de 2008).

“Quando o técnico se recusa a fazer algum trabalho contrário à sua ética, as reações são de autoritarismo” (Depoimento de um técnico, em agosto de 2008).

“Nas reuniões, o tom era de cordialidade, mas quando se questionava algo, as pessoas eram perseguidas de alguma forma” (Depoimento de um técnico, em junho de 2008).

“Quem não dança dentro do compasso é esmagado” (Depoimento de um, técnico em junho de 2008).

“Na distribuição desigual das gratificações aos técnicos”. (Depoimento de um técnico, em junho de 2008).

“É relativo, a depender das diversas situações que surgem. Tratando-se de poder, é complexo” (Depoimento de um técnico, em agosto de 2008).

Essas contradições evidenciadas pelos informantes desnudam a dimensão política de gestão, a qual gira em função do capital. Educação para o capital é mercadoria e aluno é consumidor de mercadorias.

A precarização do trabalho tende a comprometer a qualidade do serviço em busca da redução dos custos. Um exemplo disto é o *Projeto de Melhoria dos Resultados das Escolas Públicas Estaduais de Sergipe*. Este visa a construção de um Plano de Ação “com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem” (INDG, 2004, p. 7). Mas ao definir a dimensão custo da qualidade, afirma: “Este patamar de qualidade deve ser atingido com o menor custo possível” (INDG, 2004, p. 9). Qualidade aqui não busca a melhoria do sistema de ensino, mas a melhoria do processo que permite a empresa obter melhores ganhos de produtividade. Portanto, toda a estrutura do projeto gira em torno dos princípios do capital em detrimento da educação, que para ele é apenas uma mercadoria.

Nas duas vertentes que o Projeto de Melhoria desenvolve suas ações, tanto na *Área pedagógica* como no *Programa 5S*, não há a mínima preocupação com a melhoria do ensino, mas com a redução dos custos. É evidente que o Projeto de Melhoria é uma mercadoria e

como tal é tão precarizada tanto quanto a educação que deixa de ser um direito para se transformar em mercadoria.

A outra vertente do projeto em questão é o *Programa 5S*, o qual defende a redução de custos e a redução de prazo, ou seja, quanto maior redução de gastos e quanto menor tempo for possível para aumentar as taxas de aprovação, mais lucro terá a empresa que vende seus produtos para o Estado. E tem mais. Além de se apropriar dos recursos públicos, ainda o Estado lhe concede a gestão da educação, transformando professores e técnicos em executores de um projeto que dissemina a cultura gerencial. É dentro desse contexto que podemos também observar a relação capital e trabalho.

Diante de tantas mudanças, não só na dimensão técnica da gestão, mas na filosofia que a fundamenta, indagamos aos técnicos como eles reagiram às mudanças, cujas respostas se encontram na tabela a seguir.

Tabela 4 – Reação dos técnicos às mudanças

Categoria	Total
Alguns reagiram de forma passiva e outros provocaram discussão	4
Houve desespero. Os colegas se voltaram uns contra os outros	2
Não percebo mudanças	2
Total	8

Fonte: Questionário aplicado aos técnicos do DED e da DEA, Aracaju/SE, 2008.

O momento inicial, isto é, em janeiro de 2003, foi de muita perplexidade e desespero. Os técnicos não sabiam exatamente o que estava acontecendo, nem poderiam avaliar os desdobramentos que teriam aquelas mudanças de gestão e organização do trabalho. Alguns ficaram atônitos, outros se envolveram em diversos conflitos com os colegas como se quisessem, talvez, acordar de um pesadelo. O Departamento de Educação parecia um balcão à espera de fornecedores de mercadorias.

Logo de início das mudanças, os Grupos de Trabalho (GT) foram instituídos e a participação do técnico cerceada. O aluno passou a ser cliente e como tal deveria se transformar em consumidor dos produtos da educação e os técnicos como executores dos projetos de empresas privadas. E à medida que o tempo passava, os novos padrões de gestão iam sendo tecidos e impostos através de práticas não democráticas.

Quanto a esta questão, os técnicos foram indagados sobre o tipo de gestão e organização do trabalho, obtendo-se o seguinte resultado.

Tabela 5 – Concepção dos técnicos sobre a forma de gestão e organização do trabalho na SEED

Categoria	Total
Autoritária e democrática	1
Autoritária, ultrapassada.	6
N/R	1
Total	8

Fonte: Questionário aplicado aos técnicos do DED/DEA, Aracaju/SE, 2008.

O informante da categoria autoritária e democrática assim se explica: o tipo de gestão entre chefe e subordinados se caracteriza como autoritária, e as relações entre colegas se apresentam como democráticas.

Enquanto a descentralização reflete um movimento de transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade, a gestão autoritária exerce papel decisivo na definição de objetivos que estão localizadas além das finalidades da educação pública estadual.

Quanto às relações de trabalho, eles expressaram da seguinte forma:

Tabela 6 - Caracterização das relações de trabalho com os colegas que ocupam a mesma posição hierárquica e com os gestores

Categoria	Total
COM OS COLEGAS	
Relações cordiais, democráticas e respeitosas	3
Relações de competição acirradas	5
<i>Total</i>	8
COM OS GESTORES	
Relações democráticas	3
Relações hierárquicas não democráticas	5
<i>Total</i>	8

Fonte: Questionário aplicado aos técnicos do DED/DEA, Aracaju/SE, 2008.

As relações de trabalho, que se estabelecem no interior do Departamento de Educação e na Diretoria de Educação de Aracaju, são definidas, de certa forma, pelo modelo de gestão

introduzido a partir de 2003 na Secretaria de Educação. O ambiente de insegurança e de incerteza tem levado os técnicos ao estresse e, em decorrência, a estabelecer relação não solidárias com aqueles que ocupam a mesma posição hierárquica. No âmbito das relações entre técnicos e gestores, estes ocupam basicamente a função de controle.

Quanto ao impacto produzido pela introdução de novos padrões de gestão e organização do trabalho, eles expressam conforme a tabela a seguir.

Tabela 7 - Efeitos das mudanças sobre o trabalho dos profissionais da educação na SEED

Categoria	Total
Não houve mudanças, logo não há efeitos	2
O desmonte da educação pública	1
Maior fragmentação das atividades	1
Insatisfação e desencanto	2
A perda da autonomia do técnico	1
N/R	1
Total	8

Fonte: Questionário aplicado aos técnicos do DED e da DEA, 2008.

O quadro que os técnicos vislumbram com as mudanças de gestão não parece muito alentador. O desencanto por parte de alguns deles talvez seja fruto da introdução da Administração Gerencial que transforma o aluno em cliente e a educação em mercadoria e, nesse processo, modifica radicalmente a trajetória da educação pública no Estado. A valorização do profissional da educação cai por terra em função da produtividade e da

precarização das condições de trabalho. O que move a educação pública não é mais o sonho de participar da construção de uma sociedade menos desigual, mas a subsunção do trabalho ao capital. Se esse é o caminho atual da educação pública, não significa que o seja amanhã. Muito embora a desesperança seja a tônica nesse momento, o conflito continua latente no contexto da relação capital e trabalho, através do movimento de resistência dos profissionais da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Meu trabalho de dissertação se desenvolveu no sentido de compreender as políticas de gestão e seus efeitos sobre o trabalho dos professores e pedagogos que exercem função técnico-pedagógica na Secretaria de Educação do Estado de Sergipe. As mudanças tomaram cores mais fortes a partir de 2003, na gestão do Governador do Estado, João Alves Filho, e desde então vem modificando as feições da Secretaria de Estado da Educação.

Pela complexidade que o objeto de estudo encerra, procurei observar os meandros da questão através dos documentos entregues durante as entrevistas com servidores que participaram, ativamente, do processo de mudanças.

Na ausência de um documento legal que legitimasse as mudanças nas políticas de gestão, os três documentos aqui arrolados foram de importância vital para a compreensão do modelo de gestão fundamentado nos princípios da Administração Gerencial. Os referidos documentos revelam um trabalho que aglutinou gestores da Secretaria de Estado da Educação e representantes das empresas que firmaram parceria com o Governo do Estado de Sergipe. Desses encontros surgiu o *Planejamento Estratégico da SEED* em 2004, o qual foi ampliado em 2005. Esse documento apresenta profunda sintonia com o *Governo Matricial: manual de implantação* e com o *Gerenciamento para resultados na educação: projeto de melhoria de resultados das escolas públicas estaduais de Sergipe*.

Os dois documentos da Fundação Dom Cabral recomendam que a SEED se movimente como uma organização empresarial, acionada pelos princípios da eficiência,

eficácia, da centralização e da flexibilidade. Vista como empresa, a SEED deve processar os insumos em função de resultados mensuráveis, definidos previamente pelo planejamento estratégico.

Tal recomendação vai implicar na transformação de toda a rede estadual de ensino, tanto nos propósitos filosóficos, como no processo de operacionalização e nos resultados das atividades, proporcionando um modelo de gestão que agregue matizes os mais variados, desde a gestão taylorista, passando pelo fayolismo, chegando até a apresentar traços do toyotismo.

Na concepção do *Governo Matricial*, a SEED deve primar pelo controle de resultados que leva à centralização das decisões e esta vai permitir que o planejamento das atividades pertinentes à educação saia do DED para concentrar-se na Assessoria de Planejamento, junto ao Gabinete do Secretário. Nessa trajetória, o DED perde significado e sentido, enquanto promotor de políticas no campo da educação, e transforma-se em executor de ações planejadas fora dele, ações que visam submeter alunos e profissionais da educação a políticas sintonizadas com interesses mercantis. Nesse contexto, professores e pedagogos, que atuam na área técnico-pedagógica, foram exilados do planejamento das atividades educacionais, passando, a partir de 2003, a atuar apenas como tarefeiros.

A separação entre trabalho intelectual e trabalho manual, característica da gestão taylorista/fordista, conduz os técnicos ao trabalho polivalente, à precarização das relações de trabalho. Abre espaço para subordinar o trabalho ao capital que, a todo custo, busca enfraquecer a força sindical e as várias formas de resistência dos técnicos contra a desqualificação de suas atividades. A partir daí é possível entender porque as relações de trabalho nesse novo modelo de gestão são marcadas pelo autoritarismo.

Os documentos também recomendam que toda e qualquer atividade precisa ser realizada com eficiência. Nesse sentido, os investimentos da educação devem ser empregados em ações que exijam poucos recursos. Quanto a esse aspecto, é interessante observar que as recomendações de controle de gastos não se aplicam aos programas e projetos comprados pela SEED às empresas privadas, mas a qualquer atividade em prol do aluno, da melhoria dos estabelecimentos de ensino, da valorização dos profissionais da educação e da busca pela melhoria da qualidade do ensino.

Ao conceber a educação como um negócio, os documentos não se atém às questões relativas ao conteúdo das disciplinas, às questões curriculares, ao papel político da ação pedagógica. A visão dos manuais é objetiva e só enxerga o capital e as formas de controle para assegurar a reprodução desse modelo de sociedade fundada nos princípios do mercado. Por isso, pensa no PDCE que não provoca questionamentos em torno da qualidade dos programas comprados pela SEED e o preço que paga por eles. O PDCE é um caminho que visa solucionar problemas e para tanto estabelece metas, elaboração de planos de ação, monitoramento dos planos e verificação de resultados, pois problema “é um resultado (efeito) indesejável de um processo” (PDCA: Teoria, 2003, p. 1). Dessa forma, o que importa é o que menos importa. Não importa se há ou não condições favoráveis para o ensino, o que importa é baratear cada vez mais a educação, é o técnico aprender a desempenhar sua função com o que está posto.

Considerando as propostas dos documentos, as mudanças nos padrões de gestão e organização do trabalho tiveram como desdobramentos a separação entre trabalho intelectual e trabalho manual, afastando os profissionais da educação do planejamento das ações do DED; a pulverização das atividades, através da criação de Grupos de Trabalho; o desenho de um novo

perfil de técnico-pedagógico que realize suas atividades sem demonstrar qualquer descontentamento com as precárias condições de trabalho; a disseminação da cultura gerencial pautada na eficiência, nos resultados quantificáveis, na competição acirrada entre os colegas, no controle de informações; a redução dos espaços de debates na tentativa de neutralizar ou sufocar os conflitos; a defesa apaixonada da autonomia enquanto asseguram uma prática de gestão marcada por relações de mando e obediência; a implantação da *gestão por estresse*, na qual os profissionais da educação atuam num ambiente de profunda rivalidade; estimulou a polivalência, a desqualificação dos profissionais da educação, a proliferação de projetos que as escolas são convidadas a desenvolver, deixando para trás a função que a escola deveria desempenhar para os filhos da classe trabalhadora.

Na verdade, o impacto das mudanças defendidas pelos três documentos ainda foi percebida em toda sua extensão. Mas pouco a pouco vai se formando uma cultura gerencial, na qual as ações são destinadas para detectar problemas e solucioná-los, uma vez que suas causas são vistas como uma questão técnica e, portanto, fácil de ser resolvida. Basta definir e quantificar as metas. Nesse sentido, os documentos acabam desempenhando uma grande função ideológica, constituindo-se em mediadores da lógica do capital.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo, Boitempo, 2005.

_____. Nova ofensiva do capital, *crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho – o Brasil nos anos noventa*. In: TEIXEIRA, J. S.; OLIVEIRA, Manfredo A. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: UECE, 1998.

AZEVEDO, Janete M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. In: *Educação e Sociedade*. Vol. 23, n. 80, Campinas: Cedes, set/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 28 de fev. 2008.

BARRETO, Sonia Silva. *O perfil do pedagogo*. Relatório Técnico. Aracaju: SEED/DED, 2005. *Mimeo*.

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira. Apresentação. In: BITAR, Mauriluce; OLIVEIRA, João Ferreira (orgs.) *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado, *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, Presidência da República, 1995.

_____. Ministério da Educação, *Educação, um tesouro a descobrir: Relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. 8ª Ed. São Paulo, Cortez; Brasília, MEC/UNESCO, 2003.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3ª. ed. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro, LTC, 1987.

BURNS, Edward McNall. *História da civilização ocidental: o drama da raça humana*. V.1., 2.ed., tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. Porto Alegre, Globo, 1970.

CABRAL NETO, Antônio; ALMEIDA, Maria Doninha. Educação e gestão descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar e Projeto Político Pedagógico. In: *Gestão escolar e formação de gestores*. Brasília, Em Aberto, revista nº 72 v. 17, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 2.ed., Rio de Janeiro, Campus, 2000.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria (Orgs.). *Teoria e educação no labirinto do capital*. Petrópolis: Vozes, 2001.

CORIAT, Benjamin. *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Tradução de Emerson S. da Silva. Rio de Janeiro, Revan, 1994.

DRUCK, Graça. Globalização, reestruturação produtiva e movimento sindical. *Caderno CRH*, Salvador, n. 1, jan./dez. 1996.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. 10 ed. Tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza. São Paulo, Atlas, 1994.

FALCON, Francisco José e MOURA, Gerson. *A formação do mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Americana, 1974.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. 2.ed. São Paulo, Brasiliense, 1986. (Coleção Primeiros Passos, n.168)

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educ. Soc.*, Campinas, vol.24, no.82, Abr. 2003, p.93-130.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Governo Matricial: manual de implantação*. 2004.

GHIRALDELLI, Paulo. História da educação brasileira. São Paulo, Cortez, 2006

GODOY, Maria Helena P. C., MATOS, Kristiane K. *Trabalhando com o 5S*. Nova Lima, INDG, 2004.

GOUNET, Thomas. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. Tradução de Bernardo Joffily. São Paulo, Boitempo, 2002.

GRAMSCI, Antonio. Americanismo e fordismo. In: *Cadernos do Cárcere*, v. 4. Tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

GURGEL, Cláudio. *A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal*. São Paulo, Cortez, 2003.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 11ª ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo, Edições Loyola, 2002.

HELOANI, Roberto. *Gestão e Organização no Capitalismo Globalizado: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho*. São Paulo, Ed. Atlas, 2003.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. 2ª ed., Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo, Cia. das Letras, 1995.

Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). *Gerenciamento para resultados na educação*. Nova Lima: INDG, 2004.

KUENZER, Acácia Z. *Pedagogia da fábrica: as relações de produção e a educação do trabalhador*. 3ª. ed., São Paulo, Córtes e Autores Associados, 1989.

LESBAUPIN, Ivo. Apresentação. In: LESBAUPIN, Ivo (org.) *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

MACEDO, Roberto S. *A etnopesquisa crítica e multirreferencial nas ciências humanas e na educação*. 2ª ed., Salvador, EDUFBA, 2004.

MACHADO, Lucília R. de Souza. CONTROLE DA QUALIDADE TOTAL: uma nova gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital. In: FIDALGO, Fernando S.;

MANACORDA, Mario Alighiero. *História da Educação: da Antiguidade aos nossos dias*. Tradução de Gaetano Lo Mônaco. 9ª ed. São Paulo, Cortez, 2002.

MARTINS, Gilberto A. *Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa*. São Paulo, Atlas, 2006.

NEVES, CARMEN M. C. Autonomia da escola pública, I. P.ª Veiga (org.). *Projeto-político-pedagógico da escola: Uma construção possível*. 14. ed. Campinas, Papirus, 2002.

OHNO, Taiichi. *O sistema Toyota de produção: além da produção em larga escala*. Tradução de Cristina Schumacher. Porto Alegre, Artes Médicas, 2004.

OLIVEIRA, Eunice de. *Toyotismo no Brasil: desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência*. São Paulo, Expressão Popular, 2004.

PAMPLONA, Marco. Os tempos de New Deal e o desafio da reforma do Estado. In: _____. *Reverendo o sonho americano: 1890 – 1972*. São Paulo, Ed. Atual, 1995. (Coleção Discutindo a História). Disponível em: <<http://www.patotalagoa/hpg.ig.com.br/blogtex/sebo.htm-91->>. Acesso em: 27 set. 2004.

PAULO NETO, José. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

PERONI, VERA. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo, Xamã, 2003.

RAGO, Luzia Margareth; MOREIRA, Eduardo F. P. *O que é taylorismo*. São Paulo, Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos, n. 112).

SANTOS, Maria Januária Vilela. *História moderna e contemporânea*. 19. ed. São Paulo, Ática, 1990.

SERGIPE. Secretaria de Estado da Educação. *PDCA: teoria*. Aracaju, 2003.

_____. Secretaria de Estado da Educação. *Os grandes números da educação em Sergipe*. Aracaju, 2004.

_____. Secretaria de Estado da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação de Sergipe*. 2008.

SHINGO, Shigeo. *O sistema toyota de produção: do ponto de vista da engenharia de produção*. Tradução de Eduardo Schaan. Porto Alegre, Artes Médicas, 1996.

SILVA, Francisco de Assis. *História geral: moderna e contemporânea*. 3. ed. São Paulo, Moderna, 1995.

SHIROMA, Eneida; MORAES, M. C.; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVEIRA, Zuleide Simas da. *Contradições entre capital e trabalho: concepções de educação tecnológica na reforma do ensino médio e técnico*. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Educação da UFF, 2007.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SMITH, Adam. *Riqueza das nações*. Tradução Norberto de Paula Lima. Coleção Universidade de Bolso. Rio de Janeiro, Tecnoprint, 1986.

TAYLOR, Frederick W. *Princípios de Administração Científica*. 8. ed. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. São Paulo, Ed. Atlas, 1995.

VIANNA, M. Lúcia T. W. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

APÊNDICE A – Questionário aplicado aos técnicos do Departamento de
Educação e da Diretoria de Educação de Aracaju



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**PESQUISA: A REFORMA EDUCACIONAL E SEUS EFEITOS SOBRE O TRABALHO DOS
PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: A GESTÃO NO CENTRO DA CONTRADIÇÃO.**

Prezado (a) Colega,

Minha dissertação tem como objetivo geral investigar os novos padrões de gestão e organização do trabalho, adotados pela SEED de Sergipe, no período de 2003 a 2006, e seus efeitos sobre o trabalho dos profissionais da educação (professores e pedagogos que exercem a função de *técnico-pedagógico*).

Neste sentido, solicito sua colaboração respondendo as seguintes perguntas:

QUESTIONÁRIO

1. A introdução de novos padrões de gestão e organização do trabalho pela SEED, a partir de 2003, modificaram a sua rotina de trabalho? Em caso de resposta afirmativa, como essas mudanças se manifestaram?

2. Como você define o tipo de gestão e organização do trabalho adotado pela SEED, a partir de 2003?

3. Como você e seus colegas reagiram às mudanças?

4. Durante o processo de mudanças, você identificou possíveis contradições entre o discurso dos gestores (diretores, chefes de seção, etc.) e a sua prática cotidiana? Como essas contradições se revelaram?

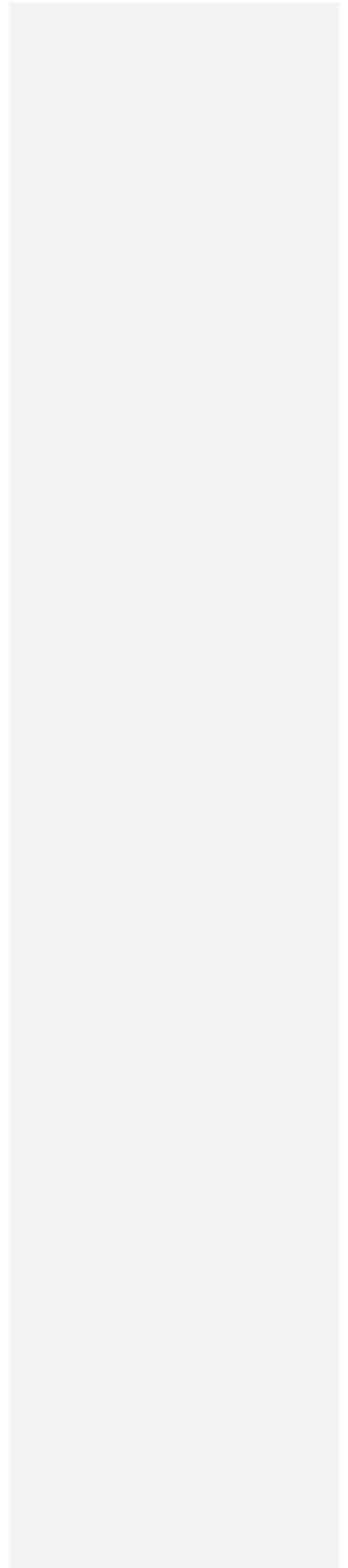
5. Nesse período você encontrou condições favoráveis para a realização de sua atividade? O que faltou?

6. Quais os efeitos das mudanças sobre o seu trabalho como técnico-pedagógico?

7. Como você caracteriza as relações de trabalho com os colegas (que ocupam a mesma posição hierárquica) e com os gestores (diretor, chefes de seção, etc.)?

a) **Com os colegas:**

b) **Com os gestores:**



ANEXO A

**Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia do
Estado de Sergipe**

GOVERNO MATRICIAL: MANUAL DE IMPLANTAÇÃO

ARACAJU, AGOSTO/2004

FUNDAÇÃO DOM CABRAL



DESENVOLVIMENTO DE EXECUTIVOS E EMPRESAS

1. A PARCERIA ENTRE O GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE E A FUNDAÇÃO DOM CABRAL

Em Agosto de 2003, o Governo do Estado de Sergipe e a Fundação Dom Cabral iniciaram relação de parceria visando o fortalecimento institucional do setor público estadual. Foram realizadas, inicialmente, duas iniciativas:

- a primeira voltada para o posicionamento do Estado face às novas realidades, direcionando o seu planejamento estratégico de forma a promover o alinhamento com o novo contexto, assim como atender às demandas crescentes e legítimas de seus cidadãos. O produto gerado nesta etapa foi um novo Projeto Estratégico, conforme sintetizado no quadro abaixo:

VISÃO DE FUTURO		
Sergipe como opção de vida (IDH como meta mobilizadora)		
OPÇÕES ESTRATÉGICAS		
Trabalho e renda	Desenvolvimento sustentável	Gestão empreendedora
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
<ul style="list-style-type: none">• Cidadãos capacitados para o Trabalho, de forma integrada com o Projeto de Desenvolvimento do Estado.• Redes de Empreendedores estabelecidas por todo o Estado (empresariamento), integradas com as vocações das regiões e as cadeias produtivas.• Iniciativa privada integrada com o processo de desenvolvimento, gerando as oportunidades para o aproveitamento das capacitações e produtos (bens e serviços) dos empreendedores.• Inclusão social sustentada por uma Rede de Amparo Social e Políticas Compensatórias Transitórias• Atendimento das necessidades básicas do Cidadão de forma integrada e sustentada por uma Rede de Infra-estrutura Social Básica• Desconcentração do desenvolvimento do Estado, através dos eixos de desenvolvimento regionais, orientados pelas cadeias produtivas e vocações.• Melhoria e ampliação da infra-estrutura econômica do Estado, visando suportar o Programa de Desenvolvimento.• Sergipe como uma referência em gestão pública, pela prática do empreendedorismo focalizado em resultados sustentáveis.• Sustentabilidade econômico-financeira do Programa de Desenvolvimento do Estado, com base em soluções inovadoras.• Reconhecimento e sustentação do Programa de Governo pela Sociedade		
CARTEIRA DE PROGRAMAS ESTRUTURADORES		

Empreendedorismo Segurança Alimentar Desfavelamento Habitação	Saneamento Saúde Pública Educação Pública Segurança Pública	Semi-árido SERGIPETEC Aquanegócio Fruticultura	PRODETUR Rodovias Energia Gestão Pública
---	--	---	--

- A segunda, voltada para a revisão da arquitetura organizacional e proposição de alternativas de redesenho da estrutura, criação de Núcleos de Deliberação Estratégica (Colegiados de Secretários) e medidas de racionalização por meio da adoção de um novo modelo de prestação de serviços administrativos baseado no conceito de Agência de Serviços (criação de um lócus de competência administrativa especializada orientado para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços e a racionalização Administrativa, permitindo a focalização das Secretarias nas suas atividades finalísticas) .

A terceira etapa do projeto de parceria (ora em execução) consiste na proposição de um novo modelo de gestão baseado na abordagem do Governo Matricial. Foram previstas as seguintes etapas:

- Sensibilização dos dirigentes (palestras e reuniões com o Governador do Estado, Secretários Estaduais e demais dirigentes que conformam a alta liderança).
- Construção do modelo relacional vinculando a meta mobilizadora (incremento do IDH) com os indicadores de programas estruturadores.
- Detalhamento dos programas (construção da cadeia de valores, identificação de indicadores, metas e compromissos das organizações envolvidas)

- Fortalecimento institucional das Secretarias (realização de processo de planejamento estratégico visando alinhar a agenda das Secretarias com os resultados esperados pelos programas)
- Celebração dos contratos de gestão (para os programas e Secretarias, incluindo a criação da Central de Resultados de Governo).

2. FUNDAMENTAÇÃO: GOVERNO MATRICIAL

A gestão pública contemporânea está inserida num contexto de reformas. A questão central do atual momento da discussão é o advento das denominadas reformas de segunda geração. As reformas de primeira geração (anos 80 e 90) tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal. Pressupunham que o ajuste fiscal seria uma pré-condição para o desenvolvimento, impondo uma agenda negativa de cortes e restrições.

A marca distinta das reformas de segunda geração (século XXI) é a promoção do desenvolvimento. Obviamente não dispensam o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizam o aumento de bem estar com responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência. Significa introduzir uma nova administração orientada para o desenvolvimento, que tem como desafio fundamental fortalecer a capacidade de implementação. Desta forma, o desafio fundamental no processo de construção do plano estratégico da Secretaria de Educação é a preocupação com a sua implementação de forma coerente e integrada com a estratégia governamental.

Durante muito tempo, a literatura especializada no campo da gestão dedicou espaço importante tentando motivar os dirigentes sobre a relevância da formulação estratégica como forma objetiva de lidar com as incertezas e complexidades do contexto de atuação das organizações. Embora possa existir, ainda, algum tipo de hesitação, certamente, esta não é a regra geral. As organizações, as equipes, os dirigentes, de uma maneira geral, estão convencidos de que o sucesso de qualquer tipo de empreendimento pressupõe

alguma forma de construção estratégica (no mínimo seria ingenuidade imaginar que objetivos e programas se realizam espontaneamente e que as organizações são auto-orientadas a resultados). Entretanto, a formulação de um plano estratégico não assegura a sua implementação¹. Isto significa que uma nova questão vem sendo destacada, tanto na pesquisa acadêmica, como nas práticas organizacionais: como “fazer acontecer” as estratégias de Governo?

O governo matricial é uma abordagem decorrente dos movimentos contemporâneos de gestão pública que busca enfrentar o desafio da implementação da estratégia de desenvolvimento expressa nos planos governamentais e nas políticas públicas. É, portanto, um modelo de gestão governamental/governança voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos de relação/nós entre programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação. O Governo Matricial é, nesse sentido, uma concepção de estrutura governamental em rede, voltada à integração entre áreas e resultados. Tem como objetivo central o de (re)descobrir o “elo perdido” entre o modelo de desenvolvimento e o modelo e gestão².

Do ponto de vista prático lida com duas dimensões de alinhamento: a *convergência do desenho estratégico* e o *alinhamento das agendas* (do projeto estratégico e das organizações).

¹ Ver Marini, Caio - A integração de políticas e programas governamentais no âmbito das administrações estaduais - Revista do CONSAD Ano 1 nº 1 Abril/2004.

² O conceito de governo matricial recoloca a questão central debatida nos anos 70 de estabelecer a ponte entre o planejamento governamental desenvolvimentista e a capacidade dos governos para implementá-lo a partir dos novos conceitos de desenvolvimento e de gestão pública. A este respeito ver: Martins, Humberto - Administração para o Desenvolvimento –a relevância em busca da disciplina - Revista do CONSAD Ano 1 nº 1 Abril/2004 e Motta, Paulo R - Administração para o desenvolvimento –A disciplina em busca da relevância RAP Julho/Setembro de 1972.

Em primeiro lugar busca verificar a consistência do modelo de desenvolvimento a partir da relação entre a(s) meta(s) mobilizadora(s)³ e a carteira de programas de governo (verificação da qualidade do “desenho estratégico”). A questão central colocada é até que ponto a carteira de programas selecionada é necessária e suficiente para a realização da(s) meta(s) mobilizadora(s) pretendida(s).

Em seguida é necessário observar o grau do alinhamento entre o direcionamento estratégico dos programas e a arquitetura governamental⁴. Aqui o que se pretende é verificar a convergência (ou não) entre as agendas. Embora os resultados estejam previstos nos Programas é na arquitetura governamental que eles se realizam (foco no “fazer acontecer”). Portanto, quando da realização dos processos de planejamento estratégico das Secretarias é necessário verificar o grau de aderência com o direcionamento dos programas. No caso específico de Sergipe existem 16 programas estruturantes e 24 Secretarias envolvidas diretamente com eles, conforme mostra a figura abaixo:

³ Meta mobilizadora, neste contexto, é a expressão (quantitativa ou qualitativa) da visão, a partir da realização da macro estratégia governamental estabelecida. Um exemplo de expressão quantitativa de uma meta mobilizadora é alcançar um determinado nível de IDH.

⁴ Arquitetura governamental é entendida como o conjunto de organizações e recursos a estas associados, incluindo a estrutura organizacional e respectivo marco legal, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas e sistemas de informação.

Figura 1. Matriz Carteira de Programas X Secretarias

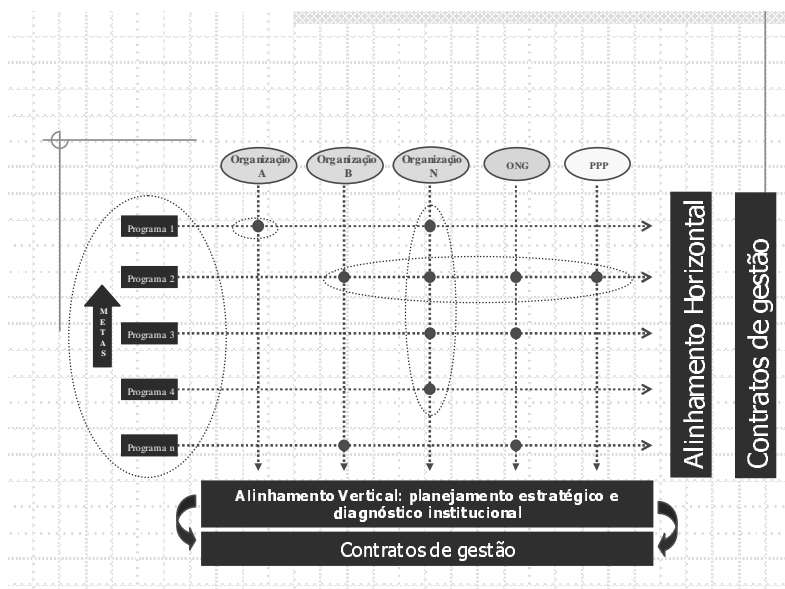
	14. Planejamento	10. Infra-Estrutura	1. Combate à Pobreza	13. Agricultura	12. Meio Ambiente	11. Indústria e Comércio	7. Educação	9. Turismo	2. Saúde	15. Fazenda	6. Juventude e Esportes	8. Cultura	3. Segurança Pública	4. Defesa Pública	5. Justiça	16. Administração	17. Casa Civil	18. Gabinete Militar	19. Governo	20. Comunicação	21. Articulação com Municípios	22. Procuradoria	23. Controladoria	
1. Empreendedorismo																								
9. Desenvolvimento Regional do Semi-Árido																								
11. Aquanegócio																								
6. Saúde Pública																								
7. Educação Pública																								
3. Desfavelamento e Regularização Fundiária																								
12. Citricultura																								
13. PRODETUR																								
2. Segurança Alimentar																								
10. Parque Tecnológico - SERGIPETEC																								
5. Universalização do abastecimento de água																								
14. Rodovias																								
15. Energia																								
4. Habitação Popular																								
8. Segurança Pública																								
16. Gestão Pública																								
	13	11	10	10	9	8	6	6	5	5	3	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

3. PROCESSO DE ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

O processo de alinhamento estratégico, conforme a abordagem do governo matricial, significa perseguir duas trajetórias:

- *alinhamento horizontal*, dos programas, ações e, conseqüentemente, das organizações envolvidas que compõem programas estruturadores; e
- *alinhamento vertical*, aplicado às organizações.

Figura 2. Alinhamento horizontal e alinhamento vertical.



O processo de alinhamento é vital para assegurar a integração entre os processos de planejamento e gestão governamental. Deve refletir a perspectiva das partes interessadas, enfatizando o envolvimento das pessoas, a partir do marco legal e das políticas públicas setoriais, gerando insumos para revisão do PPA e celebração de Contratos de Gestão.

3.1. O Alinhamento Horizontal

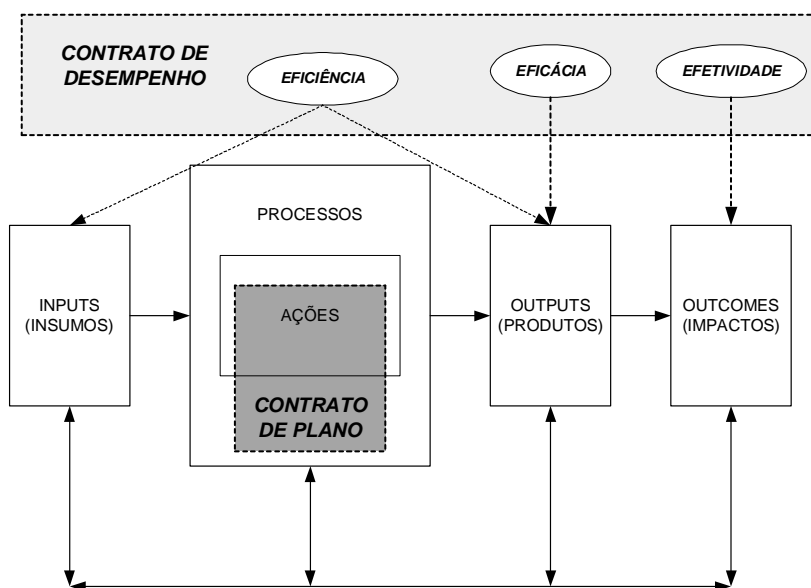
É a identificação dos nós horizontais de cada programa estruturador e o estabelecimento das redes de organizações envolvidas. Permite visualizar o grau de complexidade dos programas (transversalidade), relacionamento intra e extra governamental e os arranjos necessários para a sua implementação.

Este alinhamento está sendo conduzido pelo Grupo-Contraparte e tem como referência o conceito de cadeia de valor.

A definição da cadeia de valor dos programas permite visualizar-los como uma cadeia de insumos que são processados para gerar produtos que,

por sua vez, destinam-se a geração de impactos desejáveis no seu contexto de atuação. A figura 6 a seguir ilustra esta forma de visão sistêmica que inclui ainda a identificação das diversas partes interessadas⁵.

Figura 3. Cadeia de Valor dos Programas



Assim, para cada programa deverá ser apresentado o seguinte conjunto de informações:

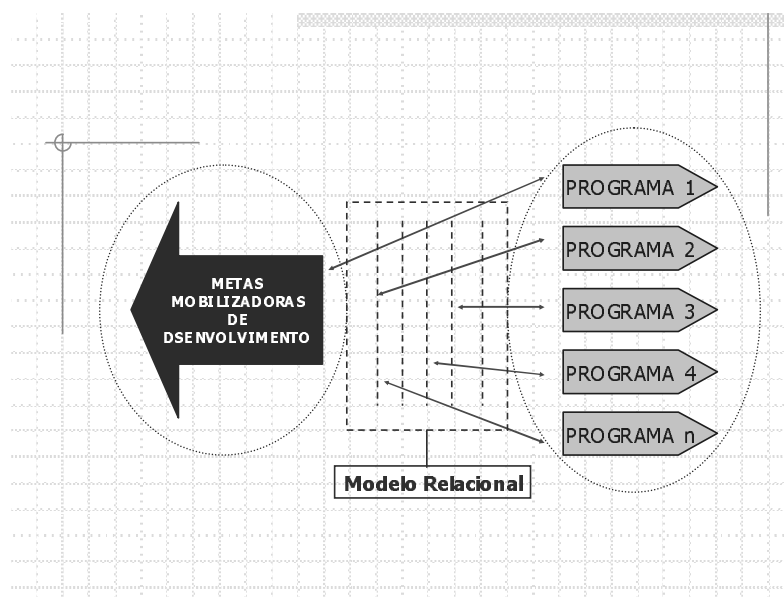
- os produtos que o programa entrega aos beneficiários diretos (normalmente dentro da governabilidade) e os impactos produzidos (não dependem só do programa), classificados em: impactos no IDH e outros.
- os indicadores que medidas, ou seja, informações mensuráveis que permitem verificar o alcance dos resultados (produto e impacto). Para cada indicador deverá ser apresentado fórmulas, fontes, índices de referência e outras informações que se façam necessárias.

⁵ Parte interessada (*stakeholder*) é qualquer ator (pessoa, grupo, entidade) que tenha uma relação ou interesses (diretos ou indiretos) na organização.

- as metas do programa, que deverão expressar os resultados, medidos com base nos indicadores.
- os compromissos específicos de cada Secretaria, ou seja, o que ações cada organização deverá realizar para que os resultados dos programas aconteçam.

Em paralelo, estará sendo definido o Modelo Relacional que vincula os indicadores da Meta Mobilizadora (incremento do IDH) com os indicadores do Programas, conforme mostra a figura a seguir:

Figura 4. Relação entre Meta Mobilizadora e Resultados dos Programas



Os resultados dos programas (metas globais e por secretaria) serão reavaliadas em função do desenho final do Modelo Relacional.

3.2. O Alinhamento Vertical

É a identificação dos nós verticais de cada organização e a definição dos resultados organizacionais de forma convergente com os resultados expressos nos planos de governo. Permite visualizar o grau de complexidade da agenda da organização e a necessidade de fortalecimento institucional. Aqui o que se pretende é verificar a convergência (ou não) entre as agendas (a estratégia de governo & outras estratégias da organização).

Embora os resultados estejam previstos nos programas e projetos, é na estrutura das organizações que eles se realizam (foco no “fazer acontecer”). Portanto, quando da realização dos processos de alinhamento vertical, é necessário verificar o grau de aderência da organização com o direcionamento estratégico de governo.

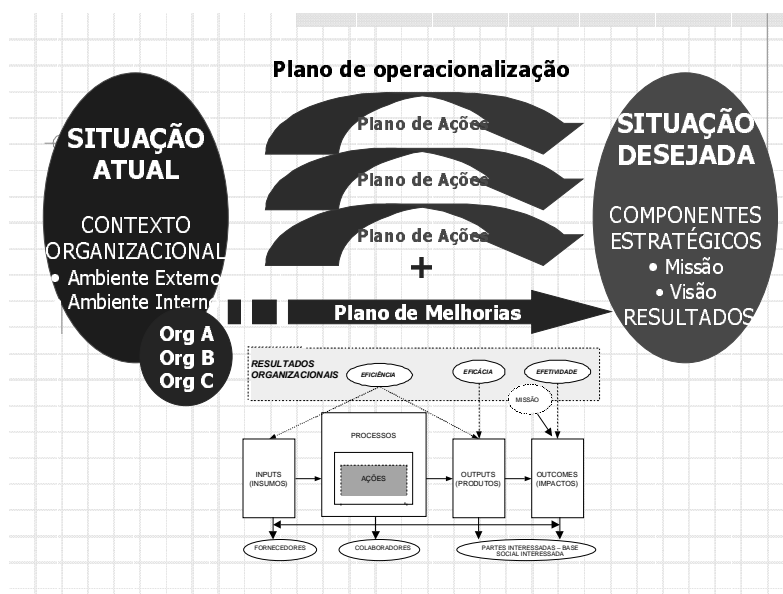
Em primeiro lugar é necessário que a organização aprofunde o seu conhecimento acerca das orientações básicas dos planos de governo. Em seguida é fundamental que a organização seja capaz de identificar os impactos, expectativas e demandas decorrentes deste contexto institucional e de seu ambiente mais específico (políticas públicas setoriais, marco legal, partes interessadas etc.).

Finalmente, a organização deverá construir a sua estratégia a partir dos referenciais anteriores que servirá de base para a revisão do PPA e para a celebração do Contrato de Gestão.

O instrumento básico do alinhamento vertical é o planejamento estratégico. Não o planejamento tradicional feito episodicamente e de forma isolada, mas um processo estruturado de reflexão voltado para a definição do direcionamento estratégico das organizações visando o alcance dos objetivos de governo. Embora cada organização tenha uma dinâmica própria e utilize a metodologia mais adequada à sua realidade para a construção de seu planejamento, o mesmo deverá proporcionar análises e/ou definições claras em relação ao: **contexto organizacional**, mediante um diagnóstico

institucional capaz de identificar os principais impactos (externos e internos) decorrentes dos ambientes de atuação; **componentes estratégico**, mediante a definição de Missão e Visão de Futuro; e **plano de operacionalização**, mediante a definição de Resultados Esperados e Ações Estratégicas necessários para a realização dos objetivos (Programas) de governo, além das ações do plano de melhoria decorrentes do diagnóstico. A figura a seguir ilustra o processo:

Figura 5. Processo de Planejamento Estratégico



3.2.1. Contexto organizacional

A análise do contexto organizacional deverá permitir a identificação dos principais impactos decorrentes da inter-relação da organização com o seus ambientes.

O ambiente externo representa o conjunto de fatores externos, normalmente fora do controle do decisor, que provoca impactos relevantes ao desempenho organizacional. Esses conjuntos de fatores podem representar **oportunidades** (situações potencialmente favoráveis que devem ser exploradas) ou **ameaças** (situações potencialmente desfavoráveis que devem ser neutralizadas, atenuadas, desviadas etc.). A análise do ambiente externo é o processo de conhecer, classificar e monitorar fatores externos à organização e julgar sobre sua relevância e influência – favorável ou desfavorável – na ação gerencial.

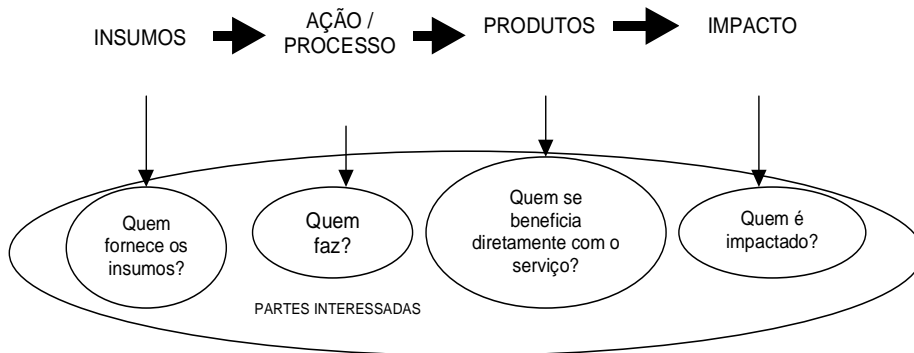
O ambiente interno representa o conjunto de fatores internos, normalmente dentro da governabilidade do decisor, que expressam as **potencialidades** (pontos fortes) e as **vulnerabilidades** (pontos fracos) da organização. A análise do ambiente interno é o processo de conhecer, classificar e monitorar fatores internos e julgar sobre sua importância crítica, positiva ou negativa, para o desempenho organizacional.

3.2.2. Componentes Estratégicos

A definição da cadeia de valor da organização permite um enunciado claro do propósito organizacional sob a forma de declarações de missão e visão. Nesta etapa, a organização deverá definir a sua Cadeia de Valor, ou seja, visualizar-se como uma cadeia de insumos que são processados para gerar produtos que, por sua vez, destinam-se a geração de impactos desejáveis no seu contexto de atuação. A figura 6 a seguir ilustra esta forma de visão sistêmica que inclui ainda a identificação das diversas partes interessadas⁶.

⁶ Parte interessada (*stakeholder*) é qualquer ator (pessoa, grupo, entidade) que tenha uma relação ou interesses (diretos ou indiretos) na organização.

Figura 6. Cadeia de Valor



Missão é uma declaração sobre o que a organização pública é, sua razão de ser, seus beneficiários e os serviços que presta. Refere-se ao propósito final que justifica e legitima social e economicamente a existência da organização. A missão informa a maneira pela qual a organização se estabelece perante a comunidade; define a atividade e como desempenhá-la (ou para a qual foi designada).

Alem disto, a missão cria um clima de comprometimento da equipe de colaboradores com o trabalho que a organização realiza. A definição de missão serve de critério geral para orientar a tomada de decisões, elencar os objetivos e auxiliar na escolha das decisões estratégicas.

Alguns exemplos:

- **SECRETARIA DE FAZENDA DO ESTADO DE SERGIPE:** Garantir a sustentabilidade econômica e financeira do estado visando ao bem estar social
- **SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE:** Formar cidadãos para melhoria da qualidade de vida
- **SECRETARIA DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA IRRIGAÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE:** Apoiar a produção

agropecuária estadual, com atuação focada no agronegócio, visando à elevação da produção agropecuária estadual e a sustentabilidade das unidades de produção.

- **PRODASE- COMAPNHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DE SERGIPE:** : Gerenciar e disseminar a política de informática para os órgãos públicos e comunidades, promovendo a assistência tecnológica, produção e formação da nova geração através da educação.
- **DESO – COMPANHIA DE SANEAMENTO DE SERGIPE:** Promover a melhoria da qualidade de vida da população através de soluções efetivas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SEPLAG:** Integrar as ações governamentais, por meio da coordenação do planejamento e da gestão pública, visando ao desenvolvimento do Estado e à melhoria da qualidade de vida dos que vivem em Minas Gerais.
- **ANEEL:** Proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.
- **SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO:** desenvolver políticas transformadoras de gestão para fortalecer e otimizar a capacidade de governo.

Já a **Visão**, conceito complementar ao de missão, é uma imagem viva de um estado futuro ambicioso e desejável, relacionado com os beneficiários e, superior, em algum aspecto importante, ao estado atual. É o lugar para onde a organização pretende se dirigir; é o futuro que se deseja criar combinando os melhores conhecimentos sobre a realidade aliado a projeções, predições, imaginações e sonhos de uma equipe. Cria um comprometimento da organização com o seu futuro. Uma organização sem visão é uma organização sem direção.

Alguns exemplos:

- **SECRETARIA DE FAZENDA DO ESTADO DE SERGIPE:** Tornar-se Referência Nacional de Instituição Pública com Credibilidade Social.
- **SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE:** Educação: melhor processo de formação do cidadão
- **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SEPLAG:** Ser marco na transformação da gestão pública de Minas Gerais.
- **ESAF – ESCOLA FAZENDÁRIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA:** Ser um centro de excelência em finanças públicas.
- **SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO:** o Estado como referência em gestão.

3.2.3. Plano de operacionalização

Visando a implementação serão definidos os seguintes componentes: Resultados (situações ou objetivos a serem alcançados para que se realizem os objetivos dos programas de governo), Planos de Ação (conjunto de medidas que precisa ser realizado para atingir os resultados) e Planos de Melhoria (ações adicionais decorrentes do diagnóstico institucional).

a) Resultados - poderão ser organizados a partir dos seguintes conceitos:

- **Áreas de Resultados:** principais focos de atuação de uma organização, geradores dos grandes grupos de resultados a serem alcançados.
- **Indicadores:** são medidas, ou seja, informações mensuráveis que permitem verificar o alcance dos resultados. Para cada indicador deverá ser apresentado fórmulas, fontes, índices de referência e outras informações que se façam necessárias.

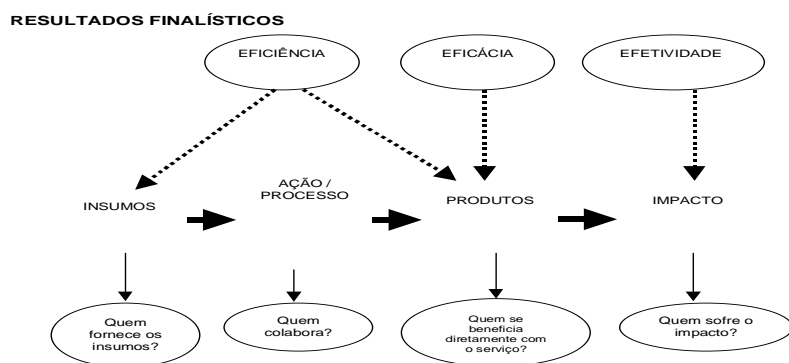
- **Metas:** nível de desempenho almejado pela organização, a especificação de valores a serem atingidos em determinado período para cada indicador.

Os resultados serão acompanhados e avaliados por meio de indicadores, que buscam mensurar três aspectos do desempenho organizacional:

- **Eficiência** - é a relação entre o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade na execução dos programas e ações. Ex: uma campanha de vacinação será mais eficiente quanto menor for o custo, ou seja, quanto menor for o custo da campanha, mantendo-se os objetivos e a qualidade propostos, mais eficiente esta será.
- **Eficácia** – é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização). São indicadores de produto - medem e quantificam a realização de uma meta. Ex: se a meta dessa campanha de vacinação era imunizar 100.000 crianças e este número foi alcançado, a campanha foi eficaz.
- **Efetividade** - é o impacto desejado dos produtos sobre os seus usuários, ou seja, o grau de satisfação gerado ou ainda o valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral. Esta classe de indicadores, mais difícil de ser mensurada (dada a natureza dos dados e o caráter temporal), está relacionada com a missão da instituição. Ex: se a mesma campanha de vacinação do exemplo acima realmente imunizou e diminuiu a incidência de determinada doença entre as crianças, a campanha foi efetiva.

A figura 7 ilustra a relação dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade com os elementos da cadeia de valor.

Figura 7. Resultados e cadeia de valor.



A organização deverá elaborar um Quadro de Indicadores e Metas, conforme modelo expresso no quadro 1 abaixo, demonstrando o padrão de desempenho que será necessário para o alcance dos resultados pretendidos.

Quadro 1. Quadro de indicadores e metas.

Área de Resultados	RESULTADOS								
	Indicador	Tipo	Unid.	Vo.	Meta 2004	Peso	Valores Previstos		
							2005	2006	2007

b) Planos de ação

O plano de ação deve conter a especificação do que deve ser feito para o alcance dos resultados a serem pactuados, auxiliando a organização no monitoramento da execução de suas atividades. O plano de ação determina a contratação, em alguma extensão, de “coisas a fazer”, de grandes ações para

o alcance de resultados. Devem ser indicados para cada ação o prazo de consecução e os meios de verificação.

Planos de melhoria

O Plano de melhoria é um plano de ações de desenvolvimento institucional orientado para o incremento da governança decorrente do diagnóstico institucional que complementa o Plano de Ação. O diagnóstico poderá apontar diferentes condições organizacionais de implementação:

- _____ Organizações que estão prontas para contribuir na geração de resultados dos programas com os quais se relaciona de forma relativamente harmônica com outras demandas. Estas podem seguir uma gestão autônoma e provavelmente incremental do plano de melhoria;
- _____ Organizações que requerem pequenos ajustes de modo a se habilitarem a contribuir de forma efetiva para geração de resultados dos programas, implicando na necessidade de se pactuar de metas de desenvolvimento institucional e se obter algum auxílio externo nesse sentido; e
- _____ Organizações que não possuem condições de contribuir para a geração de resultados, podem ser, ao contrário, um empecilho para seu alcance e ou não lograram conciliar suas agendas concorrentes. Essa situação requer intervenção ou gerenciamento intensivo do plano de melhoria.

Formatados: Marcadores e numeração

4. CONTRATOS DE GESTÃO

A abordagem do Governo Matricial propõe uma inovação em relação aos modelos de gestão pública por resultados na medida que introduz a idéia da pactuação de resultados cruzados nas perspectivas horizontal e vertical. Desta forma, faz-se possível a gestão e avaliação das ações das instituições

do Estado com relação ao projeto estratégico de governo (carteira de programas) definidas para atender as demandas da sociedade.

Assim, o Contrato de Gestão é definido como instrumento de **Pactuação de Resultados**, mediante negociação entre dirigentes de Programas e de Organizações com a Alta Liderança do Estado sob a supervisão da Central de Resultados.

4.1. Contrato de Gestão Horizontal

É um acordo que pactua resultados a serem alcançados pelos Programas Estruturadores com a Alta Liderança do Estado (Governador) sob a supervisão da Central de Resultados.

Quando os programas abrangerem mais de uma organização, o Contrato de Gestão deverá ter como intervenientes todos os responsáveis por ações no mesmo.

Este acordo consiste, em linhas gerais, em uma pactuação entre as instituições envolvidas na implantação do Programa estruturador, nas seguintes dimensões:

- Resultados dos Programas (Produtos e Impactos, com base em indicadores).
- Metas e Ações que explicitam os compromissos de cada instituição participante (execução, produtos e recursos).
- Gerenciamento que define as responsabilidades de coordenação e gestão do Programa.
- Contrapartidas, flexibilidades e excepcionalidades administrativas asseguradas pelo Governo do Estado tendo em vista a implantação e gestão do programa.

Os termos e condições deste acordo de resultados compreendem:

- Compromisso, assumido em conjunto pelos parceiros (internos e externos ao Governo), de atingir os resultados;
- Compromissos da Secretaria responsável e parceiros, relativamente à execução das ações;
- Compromissos relacionados ao gerenciamento do programa;
- Atribuições e responsabilidades do gerente do programa e dos responsáveis em cada Unidade/Parceiro;
- Relacionamento das várias entidades intervenientes na implementação e gestão do projeto, incluindo designação de responsáveis por ações a seu cargo (pessoas físicas, servidores ou não)
- Método de avaliação dos resultados;

4.1 Contrato de Gestão Vertical

É um acordo que pactua resultados e ações estratégicas a serem realizadas pelas Secretarias com a Alta Liderança do Estado (Governador) sob a supervisão da Central de Resultados.

O Contrato de Gestão Vertical será elaborado a partir de um processo resumido de planejamento estratégico que deverá resultar na pactuação dos resultados e ações estratégicas das Secretarias visando o alcance das metas dos programas estruturadores, além de compromissos específicos de cada Secretaria. Este modelo permitirá a adoção de uma gestão orientada a resultados, tendo como referencia os componentes da cadeia de valor antes apresentados. Além disto contribuirá para o controle social e a responsabilização dos dirigentes. A avaliação dos produtos será realizada, principalmente, por meio de indicadores de eficácia e eficiência, sendo que o primeiro indica a quantidade e qualidade dos produtos ou serviços entregues ao beneficiário e o segundo indica a relação entre o que foi entregue e o que foi consumido de recursos. A avaliação dos impactos, por sua vez, será realizada por meio de indicadores de efetividade, que indicam o efeito dos produtos ou serviços sobre os beneficiários.

Assim, o Contrato de Gestão de cada Secretaria conterà os seguintes elementos:

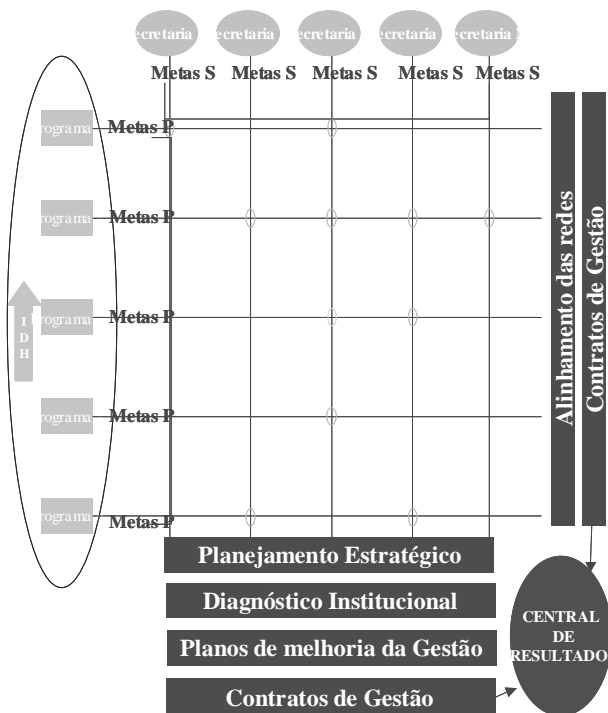
- Enunciado da Missão Institucional de cada Secretaria
- Definição de Indicadores e Metas (para 2005 e 2006)
- Definição das Ações Estratégicas que deverão ser assumidas por cada Secretaria para o alcance das metas dos programas estruturadores
- Definição de Ações Complementares que deverão ser realizadas pelas Secretarias visando atender às suas especificidades
- Definição de um Plano de Melhoria contendo ações orientadas para o fortalecimento institucional da Secretaria

5. A CENTRAL DE RESULTADOS

A central de resultados do Governo é um locus de contratação, acompanhamento e avaliação integrado nas perspectivas horizontal e vertical, no qual ocorre o gerenciamento intensivo de programas de forma integrada com gerenciamento intensivo de organizações.

A central de resultados é, nesse sentido, uma espécie de sala de situação e central de planejamento do Governo, não apenas porque monitora, informa e (re)programa, mas porque, por estas razões, coordena e exerce um controle estratégico vital (no sentido de que deve estar atenta aos redirecionamentos necessários, não ao registro passivo dos atos e fatos ou a simples análises se convergem ou divergem dos resultados de governo). A central de resultados é uma central de ação, a partir da qual decisões corretivas, punitivas e compensatórias devem emanar com feedbacks curtos. Constitui-se, desta forma nos nervos e no cérebro do Governo. Por esta razão, deve possuir inequívoca centralidade, estando muito próxima ao executivo principal. A figura abaixo ilustra o posicionamento da central de resultados.

Figura 8. A Central de Resultados.



A central de resultados deverá engendrar esquemas peculiares de acompanhamento e avaliação, embora estes devam estar preponderantemente ancorados nas pactuações horizontais e verticais. Os arranjos de acompanhamento e avaliação deverão dispor sobre ciclos e modalidades de acompanhamento e avaliação, podendo utilizar-se de colegiados para tal (comitês de avaliação internos ou externos). Também é vital a integração entre a central de resultados e a comunicação social.

ANEXO 1. PLANILHA PARA A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO RESUMIDO

SECRETARIA			
Missão Institucional			
Indicador	Situação Atual	Meta 2005	Meta 2006
Ações Estratégicas (para a realização dos Programas Estruturadores)			
Programa 1			
Programa 2			
Programa 16			
Ações Complementares (decorrentes da agenda específica da Secretaria)			
Diagnóstico Institucional (resumo dos principais problemas, pontos fortes, fracos etc)			
Plano de Melhorias (ações de fortalecimento institucional)			

ANEXO B

Secretaria de Estado da Educação

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA ESTRUTURANTE ESCOLA PÚBLICA DE
QUALIDADE**

ARACAJU, SETEMBRO/2005

FUNDAÇÃO DOM CABRAL



DESENVOLVIMENTO DE EXECUTIVOS E EMPRESAS

1. FUNDAMENTAÇÃO

Alinhamento: a formulação do plano estratégico da Secretaria de Educação é um processo integrado que pressupõe o alinhamento com o contexto de atuação da Secretaria. No sentido mais amplo (macro-ambiente) este contexto é caracterizado pelos seguintes elementos:

- Avanço do movimento de globalização (integração dos mercados, blocos regionais e mudanças nas regras do comércio internacional), emergência de um novo conceito de desenvolvimento baseado na primazia da qualidade de vida (em substituição ao velho modelo de industrialização predatória) e manutenção da preocupação com o equilíbrio macroeconômico baseado nos princípios da responsabilidade fiscal.
- Consolidação do processo democrático (afirmação da cidadania e dos direitos humanos), a emergência do terceiro setor (com crescente organização e participação da sociedade civil), a universalização do acesso à informação e ao conhecimento e a melhoria da gestão e da qualidade ambiental (por meio da promoção, da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais, com justiça ambiental).
- Necessidade de revitalização do Estado (que reduz funções de execução e amplia atividades de promoção e regulação) orientada para a superação do déficit institucional (o que coloca o Estado como parte essencial da solução e não como um problema) a partir de uma nova governança (administração para o desenvolvimento) baseada na articulação (com níveis transnacionais, federal, sub-nacionais, ONGS, setor privado e

organismos Internacionais) na descentralização, na transparência (incentivando mecanismos de participação e de controle social).

No sentido mais restrito (ambiente intermediário) este contexto é determinado pelo Plano Estratégico de Governo e o modelo de desenvolvimento embutido, a partir dos seguintes Componentes Estratégicos:

VISÃO DE FUTURO		
Sergipe como opção de vida (IDH como meta mobilizadora)		
OPÇÕES ESTRATÉGICAS		
Trabalho e renda	Desenvolvimento sustentável	Gestão empreendedora
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
<ul style="list-style-type: none">• Cidadãos capacitados para o Trabalho, de forma integrada com o Projeto de Desenvolvimento do Estado.• Redes de Empreendedores estabelecidas por todo o Estado (empresariamento), integradas com as vocações das regiões e as cadeias produtivas.• Iniciativa privada integrada com o processo de desenvolvimento, gerando as oportunidades para o aproveitamento das capacitações e produtos (bens e serviços) dos empreendedores.• Inclusão social sustentada por uma Rede de Amparo Social e Políticas Compensatórias Transitórias• Atendimento das necessidades básicas do Cidadão de forma integrada e sustentada por uma Rede de Infra-estrutura Social Básica• Desconcentração do desenvolvimento do Estado, através dos eixos de desenvolvimento regionais, orientados pelas cadeias produtivas e vocações.• Melhoria e ampliação da infra-estrutura econômica do Estado, visando suportar o Programa de Desenvolvimento.• Sergipe como uma referência em gestão pública, pela prática do empreendedorismo focalizado em resultados sustentáveis.• Sustentabilidade econômico-financeira do Programa de Desenvolvimento do Estado, com base em soluções inovadoras.• Reconhecimento e sustentação do Programa de Governo pela Sociedade		

Pensamento Estratégico: O novo contexto, caracterizado pela excessiva velocidade da mudança e, também, pela imprevisibilidade (a única certeza sobre o futuro é que ele é incerto) introduz um novo paradigma, baseado no pressuposto que, além de deliberadas, as estratégias emergem do contexto situacional. Desta forma, mais do que planos, as organizações precisam desenvolver a sua capacidade de pensar estrategicamente para

aproveitar as oportunidades. Nesta perspectiva, a estratégia deixa de ser uma restrição (seguir burocraticamente o rito determinado pelo plano, visto como uma camisa de força) e passa a funcionar como um instrumento do alinhamento entre pessoas, processos e arquiteturas organizacionais para a construção do futuro desejado.

Governo matricial: A gestão pública contemporânea está inserida num contexto de reformas. A questão central do atual momento da discussão é o advento das denominadas reformas de segunda geração. As reformas de primeira geração (anos 80 e 90) tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal. Pressupunham que o ajuste fiscal seria uma pré-condição para o desenvolvimento, impondo uma agenda negativa de cortes e restrições.

A marca distinta das reformas de segunda geração (século XXI) é a promoção do desenvolvimento. Obviamente não dispensam o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizam o aumento de bem estar com responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência. Significa introduzir uma nova administração orientada para o desenvolvimento, que tem como desafio fundamental fortalecer a capacidade de implementação. Desta forma, o desafio fundamental no processo de construção do plano estratégico da Secretaria de Educação é a preocupação com a sua implementação de forma coerente e integrada com a estratégia governamental.

Durante muito tempo, a literatura especializada no campo da gestão dedicou espaço importante tentando motivar os dirigentes sobre a relevância da formulação estratégica como forma objetiva de lidar com as incertezas e complexidades do contexto de atuação das organizações. Embora possa existir, ainda, algum tipo de hesitação, certamente, esta não é a regra geral. As organizações, as equipes, os dirigentes, de uma maneira geral, estão convencidos de que o sucesso de qualquer tipo de empreendimento pressupõe alguma forma de construção estratégica (no mínimo seria ingenuidade imaginar que objetivos e programas se realizam espontaneamente e que as organizações são auto-orientadas a resultados). Entretanto, a formulação de

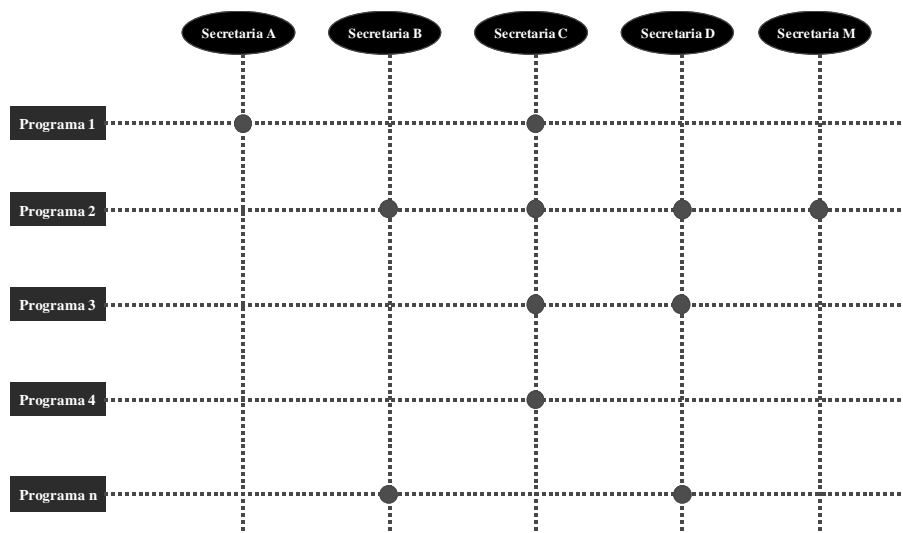
um plano estratégico não assegura a sua implementação⁷. Isto significa que uma nova questão vem sendo destacada, tanto na pesquisa acadêmica, como nas práticas organizacionais: como “fazer acontecer” as estratégias de Governo?

O governo matricial é uma abordagem decorrente dos movimentos contemporâneos de gestão pública que busca enfrentar o desafio da implementação da estratégia de desenvolvimento expressa nos planos governamentais e nas políticas públicas. É, portanto, um modelo de gestão governamental/governança voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos de relação/nós entre programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação. O Governo Matricial é, nesse sentido, uma concepção de estrutura governamental em rede, voltada à integração entre áreas e resultados. Tem como objetivo central o de (re)descobrir o “elo perdido” entre o modelo de desenvolvimento e o modelo de gestão⁸. A figura 1 ilustra a rede de inter-relação entre programas e unidades organizacionais (secretarias ou outras denominações) na qual o Governo Matricial se baseia.

⁷ Ver Marini, Caio - A integração de políticas e programas governamentais no âmbito das administrações estaduais - Revista do CONSAD Ano 1 nº 1 Abril/2004.

⁸ O conceito de governo matricial recoloca a questão central debatida nos anos 70 de estabelecer a ponte entre o planejamento governamental desenvolvimentista e a capacidade dos governos para implementá-lo a partir dos novos conceitos de desenvolvimento e de gestão pública. A este respeito ver: Martins, Humberto - Administração para o Desenvolvimento –a relevância em busca da disciplina - Revista do CONSAD Ano 1 nº 1 Abril/2004 e Motta, Paulo R - Administração para o desenvolvimento –A disciplina em busca da relevância RAP Julho/Setembro de 1972.

Figura 1. Governo Matricial



Do ponto de vista prático lida com duas dimensões de alinhamento: a *convergência do desenho estratégico* e o *alinhamento das agendas* (do projeto estratégico e das organizações).

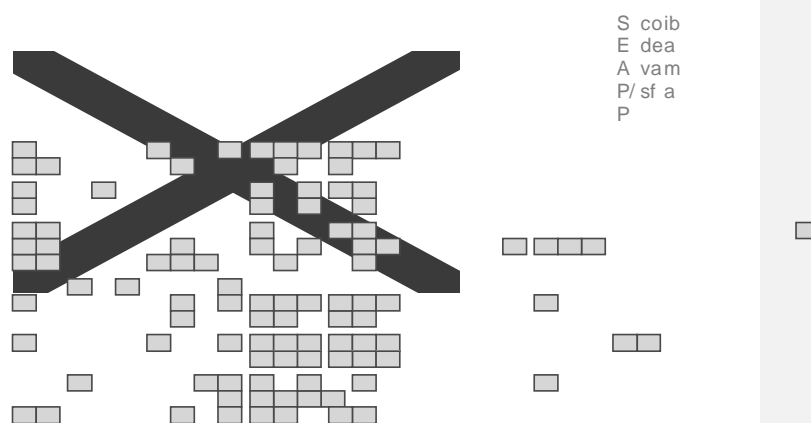
Em primeiro lugar busca verificar a consistência do modelo de desenvolvimento a partir da relação entre a(s) meta(s) mobilizadora(s)⁹ e os programas de governo (verificação da qualidade do “desenho estratégico”). A questão central colocada é até que ponto a carteira de programas selecionada é necessária e suficiente para a realização da(s) meta(s) mobilizadora(s) pretendida(s).

Em seguida é necessário observar o grau do alinhamento entre o direcionamento estratégico dos projetos e a arquitetura governamental¹⁰. Aqui

⁹ Meta mobilizadora, neste contexto, é a expressão (quantitativa ou qualitativa) da visão, a partir da realização da macro estratégia governamental estabelecida. Um exemplo de expressão quantitativa de uma meta mobilizadora é alcançar um determinado nível de IDH.

¹⁰ Arquitetura governamental é entendida como o conjunto de organizações e recursos a estas associados, incluindo a estrutura organizacional e respectivo

o que se pretende é verificar a convergência (ou não) entre as agendas. Embora os resultados estejam previstos nos Programas é na arquitetura governamental que eles se realizam (foco no “fazer acontecer”). Portanto, quando da realização dos processos de planejamento estratégico das Secretarias é necessário verificar o grau de aderência com o direcionamento dos programas. No caso específico de Sergipe existem 16 programas estruturantes e 24 Secretarias envolvidas diretamente com eles, conforme mostra a figura abaixo:



marco legal, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas e sistemas de informação.

2. ANÁLISE DOS AMBIENTES EXTERNOS E INTERNOS

a) *Ambiente Interno*

b) *Ambiente Externo*

O contexto externo de atuação da Secretaria foi estruturado a partir de cinco variáveis: demográfica – econômica – sócio cultural – tecnológico – político institucional. Para cada uma delas foram selecionadas as tendências de maior probabilidade e impacto na Secretaria e identificadas as principais Oportunidades e Ameaças. O quadro a seguir mostra os resultados:

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

CENÁRIO (ALGUMAS TENDÊNCIAS IDENTIFICADAS):

- Haverá uma diminuição de filhos por família (em torno de 2 filhos). Em 1950 a média era de 6 filhos
- Maior integração dos mercados, maior internacionalização da produção com o avanço dos blocos regionais e mudanças no sistema de regulação econômico-comercial.
- Expectativa de elevação dos fluxos turísticos, especialmente das modalidades voltadas para a natureza e a cultura e expansão das redes mundiais de informações e serviços.
- A tecnologia reduzirá emprego na produção industrial e agrícola a menos de 10% dos níveis atuais
- Emergência de um novo conceito de desenvolvimento baseado na primazia da qualidade de vida: da industrialização predatória ao desenvolvimento humano sustentável e local
- Morar sozinho será uma nova tendência: mais liberdade, conforto e privacidade.
- A retomada do crescimento econômico associada a políticas de inclusão social e educacionais possibilitará a redução do desemprego, uma gradual melhoria da distribuição de renda e a redução dos índices de criminalidade.
- Profissionais terão um perfil mais generalista que especialista
- A revolução tecnológica provocará o predomínio da cultura digital, via Internet.
- Governo e as empresas disporão de mais recursos para investirem em ciência e tecnologia
- A consolidação do processo democrático proporcionará instituições políticas que garantam, aos governantes eleitos, condições de realizarem seus projetos estratégicos pelo embate democrático.
- Estado abandonará funções de execução e de intervenção direta na economia - via produção - e ampliará atividades de articulação, promoção, regulação e manutenção da estabilidade.
- Reformas (da previdência, tributária, trabalhista e política) serão realizadas no plano interno, proporcionando um ambiente econômico e institucional favorável ao crescimento econômico sustentável, com distribuição de renda e desenvolvimento institucional.
- Mudança nas relações de trabalho, com a redefinição e flexibilização do emprego formal e a introdução de mecanismos mais flexíveis de relações de trabalho e novas formas de contrato, tais como: sistemas cooperativos de produção e trabalho autônomo ou por conta própria. Apenas 18% das profissões de 98 sobreviverão, em 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO	
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Melhoria da qualidade de ensino	Ociosidade na rede de ensino e de recursos humanos
Maior disponibilidade de recursos financeiros em relação ao número de alunos	Maior exigência de qualificação
Valorização profissional	Redução do interesse pela formação geral
Expansão da educação profissional e superior	Desigualdade de oportunidades
Integração os programas educacionais e culturais	Individualismo/competição
Valorização da formação voltada para a cidadania e o meio ambiente	Aumento da pressão por qualidade de vida
Elevação da qualidade de vida	Desemprego
Revisão das propostas político pedagógicas	Depressão (desencanto)
Desenvolvimento de programas ecológicos	Baixa qualificação
Multifuncionalidade	Exclusão digital
Formação de líderes com novo paradigma	Exclusão social dos pequenos comerciantes
Expansão do conhecimento	Perda da diversidade natural da espécie
Melhoria da qualidade da educação básica possibilita o acesso ao ensino superior público	Intervenção nos interesses e concepções da educação
Fortalecimento da Gestão democrática e participativa	Aumento da demanda por vagas no ensino superior
Maior autonomia das instituições	
Maior envolvimento da sociedade no processo educacional	
Fortalecimento de uma política mais eficiente de gerenciamento de recursos	
Fortalecimento da sociedade civil	

Ambiente Interno

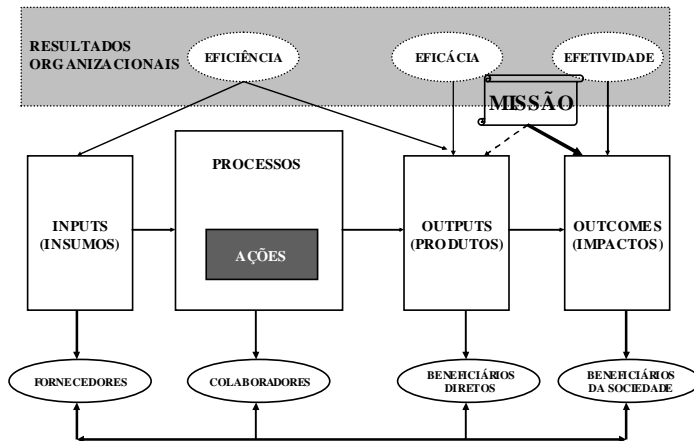
Para a análise do ambiente interno foi utilizado como referência o conjunto de critérios de excelência em gestão pública: foco no cidadão – orientação a resultados – inovação na gestão – controle social – valorização das pessoas. O grupo de participantes realizou um estudo de autodiagnóstico contendo uma avaliação quantitativa (pontuação por critério) e proposição de medidas emergenciais voltadas para a elevação do desempenho organizacional com base nos critérios. O quadro a seguir ilustra os resultados:

Critério	Pontuação Atual (%)	Pontuação pretendida (%)	Medidas
Cidadão	28	63	Sistematizar a avaliação institucional Implementar ações com base no resultado das avaliações Estabelecer parcerias Estabelecer diálogo permanente com a sociedade
Resultados	21	50	Concepção de um sistema de monitoramento e avaliação de resultados
Inovação	10	50	Contratualização do PES em todos os níveis Implementação do PES com vistas inclusive à reestruturação organizacional que é piramidal e não gerencial
Controle social	35	80	Implementar ações voltadas para a construção de projeto pedagógico com foco na formação do cidadão Fortalecer a gestão colegiada na aplicação dos recursos Implantar a avaliação institucional e realinhar o plano estratégico para mudança de curso (de ação)
Pessoas	20	60	Autonomia de ação Implementação de plano de carreira Ampliar esfera de participação Melhorar as condições de trabalho do ponto de vista físico material e financeiro (remuneração).

3. VALIDAÇÃO DOS COMPONENTES ESTRATÉGICOS

Para a definição dos Componentes Estratégicos foi utilizado o conceito de cadeia de valor, conforme figura abaixo:

A CADEIA DE VALORES DA SEED



1. PRODUTOS E IMPACTOS

Produtos

Cidadão trabalhador/ empreendedor/
flexível
Cidadão político/ democrático/
participativo
Cidadão solidário (nova ética)
Cidadão escolarizado/ capacitado
Cidadão consumidor
Cidadão crítico
Cidadão feliz
Cidadão criativo/ inovador/
transformador

Impactos

Exercício pleno da cidadania
Desenvolvimento sócio-econômico e
cultural
Igualdade de oportunidades
Avanço científico e profissional
Democracia e paz social
Elevação da qualidade de vida

2. MISSÃO INSTITUCIONAL

FORMAR CIDADÃOS PARA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA

3. VISÃO DE FUTURO

EDUCAÇÃO: MELHOR PROCESSO DE FORMAÇÃO DO CIDADÃO

3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

OBJETIVO 1. OFERECER ESCOLA PÚBLICA DE QUALIDADE QUE ASSEGURE AO CIDADÃO IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

OBJETIVO 2. APERFEIÇOAR O SISTEMA EDUCACIONAL COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

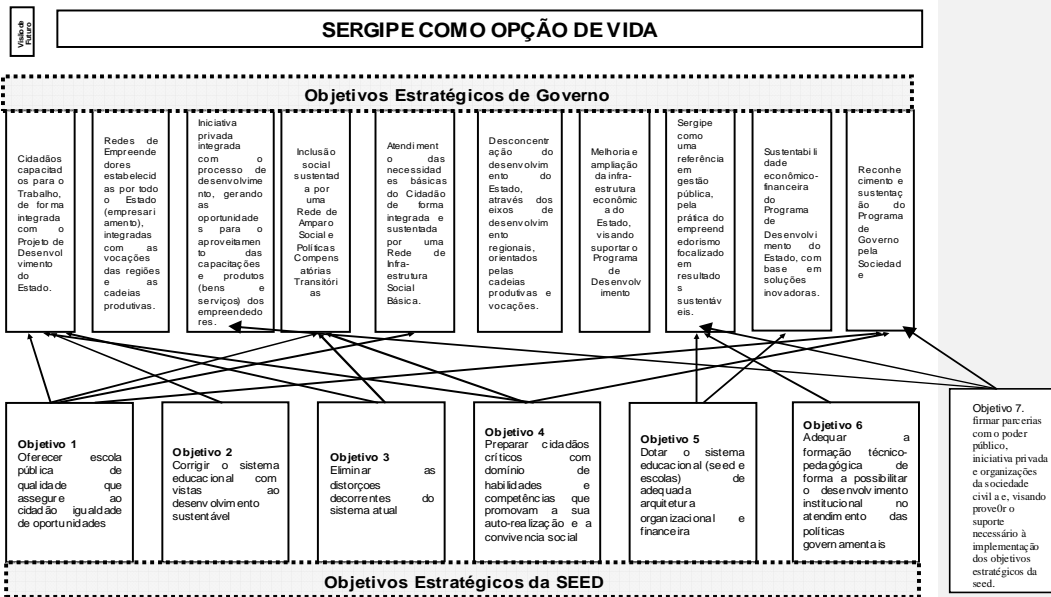
OBJETIVO 3. ELIMINAR AS DISTORÇÕES DECORRENTES DO SISTEMA ATUAL

OBJETIVO 4. PREPARAR CIDADÃOS CRÍTICOS COM DOMÍNIO DE HABILIDADES E COMPETÊNCIAS QUE PROMOVAM A SUA AUTO-REALIZAÇÃO E A CONVIVÊNCIA SOCIAL

OBJETIVO 5. IMPLEMENTAR A FORMAÇÃO TÉCNICO-PEDAGÓGICA CONTINUADA DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE FORMA A POSSIBILITAR O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO ATENDIMENTO DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

OBJETIVO 6. FIRMAR PARCERIAS COM O PODER PÚBLICO, INICIATIVA PRIVADA E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL VISANDO PROVER O SUPORTE NECESSÁRIO À IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA SEED.

4. ALINHAMENTO COM OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PPA (MODELO RELACIONAL)



5. PLANO DE OPERACIONALIZAÇÃO

OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR	META		PLANO DE AÇÃO
		2005	2006	
1. Oferecer escola pública de qualidade que assegure ao cidadão igualdade de oportunidades	Taxa de aprovação do ensino fundamental	72%	78%	1. Reestruturar coletivamente a Proposta Pedagógica para 100% das Unidades de Ensino, até dezembro de 2006 2. Implementar o Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho tendo como universo 100% das Unidades Escolares, até fevereiro de 2006 3. Elaborar Projeto de Lei para criação do Sistema de Ensino e seus complementos até junho de 2006 4. Ampliar em 10% a oferta de Ensino Médio até dezembro de 2006
	Taxa de aprovação do ensino médio	75%	80%	
	Taxa de abandono do Ensino Fundamental	13%	10%	
	Taxa de abandono do Ensino Médio	17%	15%	
	Taxa de atendimento escolar 7-14 anos	98%	99%	
	Taxa de atendimento escolar 15-17 anos	83%	85%	
	Taxa de atendimento à demanda da Educação profissional	40%	60%	
	Taxa de aprovação no vestibular	10%	20%	

OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR	META		PLANO DE AÇÃO
		2005	2006	
2. Aperfeiçoar o sistema educacional com vistas ao desenvolvimento sustentável	Taxa de aprovação do ensino fundamental	72%	78%	1. Elaborar o Plano Estadual de Educação, até dezembro de 2005
	Taxa de aprovação do ensino médio	75%	80%	
	Taxa de abandono do Ensino Fundamental	13%	10%	
	Taxa de abandono do Ensino Médio	17%	15%	
	Taxa de atendimento escolar 7-14 anos	98%	99%	
	Taxa de atendimento escolar 15-17 anos	83%	85%	
	Taxa de atendimento à demanda da Educação profissional	40%	60%	
	Taxa de aprovação no vestibular	10%	20%	
	Taxa de analfabetismo	13%	2%	

OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR	META		PLANO DE AÇÃO
		2005	2006	
3. Eliminar as distorções decorrentes do sistema atual	Taxa de aprovação do ensino fundamental	72%	78%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alfabetizar 18.000 alunos por meio do método metafônico desenvolvido no Projeto Alfa & Beto, até Dezembro de 2006 2. Implementar os Projetos de aceleração da aprendizagem Se Liga e Acelera beneficiando 75.000 alunos das Redes Municipal e Estadual de Ensino, até dezembro de 2006 3. Ampliar em 30% a oferta do Programa Pré-universitário, até dezembro de 2005 4. Ampliar a oferta do Programa Sergipe Cidadão para atender a 50% do número de analfabetos do Estado de Sergipe, até dezembro de 2005. 5. Regular em 100% a oferta do Ensino Médio Normal estadual, até dezembro de 2006 6. Implementar o Sistema de Gestão da Educação Básica, em parceria com o Instituto Votorantim e INDG, envolvendo 100% das Unidades Escolares, até dezembro de 2006
	Taxa de aprovação do ensino médio	75%	80%	
	Taxa de abandono do Ensino Fundamental	13%	10%	
	Taxa de abandono do Ensino Médio	17%	15%	
	Taxa de atendimento escolar 7-14 anos	98%	99%	
	Taxa de atendimento escolar 15-17 anos	83%	85%	
	Taxa de aprovação no vestibular	10%	20%	
	Taxa de analfabetismo	13%	2%	

OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR	META		PLANO DE AÇÃO
		2005	2006	
4. Preparar cidadãos críticos com domínio de habilidades e competências que promovam a sua auto-realização e a convivência social	Taxa de atendimento à demanda da educação profissional	40%	60%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criar laboratório de currículo para a Educação Básica, até dezembro de 2006 2. Atualizar a pesquisa de cenário de mercado, objetivando o atendimento da demanda por Educação Profissional, até dezembro de 2006

OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR	META		PLANO DE AÇÃO
		2005	2006	
5. Implementar a formação técnico-pedagógica continuada dos profissionais da educação de forma a possibilitar o desenvolvimento institucional no atendimento das políticas governamentais	Taxa de profissionais da educação qualificados	10%	20%	1. Capacitar no Progestão gestores e professores líderes das Unidades Escolares da SEED, beneficiando um total de 1.000 servidores, até dezembro de 2006 2. Elaborar plano unificado de capacitação até dezembro de 2005
	Taxa de aprovação do ensino fundamental	72%	78%	
	Taxa de aprovação do ensino médio	75%	80%	
	Taxa de abandono do Ensino Fundamental	13%	10%	
	Taxa de abandono do Ensino Médio	17%	15%	
	Taxa de atendimento escolar 7-14 anos	98%	99%	
	Taxa de atendimento escolar 15-17 anos	83%	85%	
	Taxa de atendimento à demanda da Educação profissional	40%	60%	
	Taxa de aprovação no vestibular	10%	20%	
	Taxa de analfabetismo	13%	2%	

OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR	META		PLANO DE AÇÃO
		2005	2006	
6- firmar parcerias com o poder público, iniciativa privada e organizações da sociedade civil, visando prover o suporte necessário à implementação dos objetivos estratégicos da seed.	Taxa de ações concretizadas por meio de parcerias	80%	100%	<p>Com a União:</p> <ol style="list-style-type: none"> participar das ações do Governo Federal visando a integração dos programas do MEC e demais instituições da União com os objetivos estratégicos da SEED. <p>Com as Organizações da Sociedade Civil:</p> <ol style="list-style-type: none"> Articular ações que promovam parcerias entre a SEED e as organizações da sociedade civil de forma suplementar, amparados com a legislação vigente em prol da atenção diferenciada da comunidade escolar. <p>Com a Iniciativa Privada:</p> <ol style="list-style-type: none"> Apresentar às empresas privadas, em âmbito nacional e local os programas definidos no plano estratégico visando firmar parcerias para suas efetivações.

SECRETARIA: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEED			
Missão Institucional: “Formar Cidadãos para a melhoria da qualidade de vida”			
Visão de Futuro: “Educação: Melhor processo de formação do cidadão”			
Indicador	Situação Atual	Meta 2005	Meta 2006
Taxa de aprovação do Ensino Fundamental	70,5%	72%	78%
Taxa de aprovação do ensino médio	74,3%	75%	80%
Taxa de abandono do ensino fundamental	13%	13%	10%
Taxa de abandono do ensino Médio	18,3%	17%	15%
Taxa de analfabetismo	23,5%	15%	10%
Taxa de aprovação no Vestibular	7,7%	10%	20%
Taxa de atendimento escolar 7-14 anos	97,5%	98%	99%
Taxa de atendimento escolar 15-17 anos	81,4%	83%	85%
Índice de distorção idade série no ensino Médio	77%	76%	74%
Taxa de atendimento à demanda da educação profissional	-	40%	60%
Taxa de profissionais da educação qualificados	-	10%	20%
Objetivos Estratégicos			
1. OFERECER ESCOLA PÚBLICA DE QUALIDADE QUE ASSEGURE AO CIDADÃO IGUALDADE DE OPORTUNIDADES			
2. APERFEIÇOAR O SISTEMA EDUCACIONAL COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL			
3. ELIMINAR AS DISTRORÇÕES DECORRENTES DO SISTEMA ATUAL			
4. PREPARAR CIDADÃOS CRÍTICOS COM DOMÍNIO DE HABILIDADES E COMPETÊNCIAS QUE PROMOVAM A SUA AUTO-REALIZAÇÃO E A CONVIVÊNCIA SOCIAL			
5. IMPLEMENTAR A FORMAÇÃO TÉCNICO-PEDAGÓGICA CONTINUADA DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE FORMA A POSSIBILITAR O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO ATENDIMENTO DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS			
6. FIRMAR PARCERIAS COM O PODER PÚBLICO, INICIATIVA PRIVADA E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL VISANDO PROVER O SUPORTE NECESSÁRIO À IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA SEED.			
Ações Estratégicas (para a realização dos Programas Estruturadores)			
1. Elaborar o Plano Estadual de Educação, até dezembro de 2005			
2. Elaborar Projeto de Lei para criação do Sistema de Ensino e seus complementos até junho de 2006.			
3. Implementar o Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho tendo como universo 100% das Unidades Escolares, até fevereiro de 2006.			
4. Implementar o Sistema de Gestão da Educação Básica, em parceria com o Instituto Votorantim e INDG, envolvendo 100% das Unidades Escolares, até dezembro de 2006			

5. Capacitar no Progestão gestores e professores líderes das Unidades Escolares da SEED, beneficiando um total de 1.000 servidores, até dezembro de 2006
6. Reestruturar coletivamente a Proposta Político Pedagógica para 100% das Unidades de Ensino, até dezembro de 2006
7. Ampliar a oferta do Programa Sergipe Cidadão para atender a 50% do número de analfabetos do Estado de Sergipe, até dezembro de 2005.
8. Ampliar em 30% a oferta do Programa Pré-universitário, até dezembro de 2005
9. Alfabetizar 18.000 alunos por meio do método metafônico desenvolvido no Projeto Alfa & Beto, até Dezembro de 2006
10. Implementar os Projetos de aceleração da aprendizagem Se Liga e Acelera beneficiando 75.000 alunos das Redes Municipal e Estadual de Ensino, até dezembro de 2006
11. Criar laboratório de currículo para a Educação Básica, até dezembro de 2006
12. Regulamentar em 100% a oferta do Ensino Médio Normal estadual, até dezembro de 2006
13. Atualizar a pesquisa de cenário de mercado, objetivando o atendimento da demanda por Educação Profissional, até dezembro de 2006
14. Elaborar plano unificado de capacitação até dezembro de 2005
15. Ampliar em 10% a oferta de Ensino Médio até dezembro de 2006
Ações Intervenientes
<ul style="list-style-type: none"> • Promover a realização de 1 campanha de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis, em articulação com as Diretorias de Educação, que funcionarão como núcleos disseminadores para as escolas públicas, até dezembro de 2006 – Sec. Saúde; • Promover a realização de 1 campanha sobre cidadania e Estatuto da Criança e do Adolescente em articulação com as Diretorias de Educação, que funcionarão como núcleos disseminadores, até dezembro de 2006 – Sec. Justiça; • Promover a realização de 1 campanha sobre drogas e combate à violência nas Diretorias de Educação, que funcionarão como disseminadores, até dezembro de 2006 – Sec. Segurança • Disponibilizar serviço de fornecimento de carteiras de identidade para alunos das escolas da rede pública em todos os municípios sergipanos, até dezembro de 2006. – Sec. Segurança • Implementar o Programa Nacional de Educação Fiscal- PNEF em 300 escolas públicas estaduais até dezembro de 2006 – Sec. Fazenda; • Elaborar uma agenda estratégica, em articulação com a Secretaria de Cultura, para a promoção e divulgação de eventos culturais envolvendo as escolas públicas estaduais, até dezembro de 2005 – Sec. Cultura; • Firmar convênios para a realização de estágios para alunos dos cursos de formação técnica, até dezembro de 2006 – Sec. Comércio; • Firmar convênios de cooperação técnica para a realização de cursos profissionalizantes, até dezembro de 2006 – Sec. Comércio, Sec Agricultura, Sec. Turismo; • Mobilizar a comunidade para realização dos projetos de EJA nos bairros e municípios onde existam as “Casas da Família”, até dezembro de cada ano – Sec. Pobreza
Diagnóstico Institucional
I – Forças

<ul style="list-style-type: none"> • COLABORADORES QUALIFICADOS E COMPROMETIDOS • PROJETOS INOVADORES • SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÕES • GESTÃO PARTICIPATIVA
II – Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • FRAGILIDADE INSTITUCIONAL PELA DUPLICIDADE DE AÇÕES E A FALTA DE INTERAÇÃO E COMUNICAÇÃO ENTRE SETORES; • MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO REALIZADA DE MANEIRA ASSISTEMÁTICA E EMPÍRICA; • AUSÊNCIA DE INTERNALIZAÇÃO, PELOS SERVIDORES, DA MISSÃO, VISÃO DE FUTURO, VALORES, OBJETIVOS, METAS, PRINCÍPIOS E DAS POLÍTICAS DA SEED PARA O ENSINO; • INEXISTÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS RELATIVAS À GESTÃO PEDAGÓGICA, DE RECURSOS HUMANOS E GESTÃO FINANCEIRA/ORÇAMENTÁRIA; • DESCONTINUIDADE DE AÇÕES, PROGRAMAS E PROJETOS DEVIDO A MUDANÇAS POLÍTICAS; • AUSÊNCIA DE UMA POLÍTICA DE ISONOMIA SALARIAL.
III – Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE MELHORIA DA GESTÃO EDUCACIONAL; • ADOÇÃO DE UMA REGIME DE COLABORAÇÃO QUE DELIMITE AS COMPETÊNCIAS, A COORDENAÇÃO DAS AÇÕES EDUCACIONAIS E A PARTICIPAÇÃO DOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO NA DEFINIÇÃO DAS NORMAS GERAIS DA EDUCAÇÃO NO ESTADO. • REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA ORGANIZACIONAL • ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO; • PARCERIAS COM ENTIDADES CÍVIS E GOVERNAMENTAIS.
IV – Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • DESCONTINUIDADE DE AÇÕES, PROGRAMAS E PROJETOS PELAS MUDANÇAS POLÍTICAS; • INTERFERÊNCIA POLÍTICA NA INDICAÇÃO DE DIRIGENTES; • NÃO IMPLEMENTAÇÃO DE PONTOS PRINCIPAIS DO PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO; • REDUÇÃO DA MATRÍCULA NA REDE ESTADUAL.
Plano de Melhorias (ações de fortalecimento institucional)
<ul style="list-style-type: none"> • ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO; • IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE MELHORIA DA GESTÃO EDUCACIONAL; • DIVULGAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE QUALIDADE NO ENSINO – PQE; • DIVULGAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR. • IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA / INDG-VOTORANTIN