

Fetichismo e Resistência na Política Educacional no Paraná:

Um estudo de caso sobre a gestão escolar e sua relação com a democratização do ensino.

Isabelle Fiorelli Silva¹

Resumo:

A pesquisa objetivou analisar as práticas de gestão escolar presentes em duas escolas públicas de Londrina-PR, tentando perceber seu comprometimento com uma determinada concepção de gestão e evidenciar as formas e graus de absorção da política educacional do governo estadual de Jaime Lerner (1995-2002) no interior das escolas. Além disso, procurou-se desvelar as formas de adesão e/ou resistência à proposta de *gestão compartilhada* implementada no governo em questão, e, nas demonstrações de resistência a esse governo - enquadrado nos moldes neoliberais -, os possíveis embriões necessários ao processo de democratização do ensino. Tendo o fenômeno da gestão escolar como síntese de múltiplas determinações, buscou-se, na realidade concreta, analisar dialeticamente a relação com a essência, que aponta ora para uma *gestão democrática*, consubstanciada em pressupostos de justiça social e igualdade de direitos, ora para uma *gestão compartilhada* vinculada

aos pressupostos da privatização/mercantilização da esfera pública. Para tanto, houve pesquisa bibliográfica, pesquisa documental com a análise de alguns documentos do período selecionado e pesquisa de campo. Esta última pautou-se principalmente em entrevistas semi-estruturadas e acompanhamento dos canais de participação dos quais a escola pública dispõe. Considerou-se a complexidade e contraditoriedade inerentes à prática de gestão escolar, possibilitando práticas tanto de fetichismo quanto de resistência em escolas públicas estaduais do Paraná. Estudar o modelo de gestão implementado nesses oito anos de reformas no estado do Paraná e na educação permitiu desmistificar a *gestão compartilhada*, indicando sua essência antidemocrática, arquitetada sob uma capa de modernização e transformação, fetichizando a dimensão da gestão, como se ela fosse o elixir para todos os problemas da escola, favorecendo, assim, a manutenção da hegemonia neoliberal.

No presente estudo pretendeu-se compreender a relação entre o modelo de gestão escolar proposto pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná, iniciado no governo do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) com José Richa (1983-1986) e no cenário nacional, a partir de 1988, com a luta pela democratização do ensino público, até os dias atuais (2005). Entretanto, a pesquisa debruça-se fundamentalmente nas gestões de Jaime Lerner (1995-1998 e 1999-2002) e no modelo de gestão implementado no seu governo.

A partir da década de 1990, as diretrizes neoliberais fazem com que a educação escolar seja tratada como uma questão técnica e não política. Com isso, o discurso da igualdade e justiça social é substituído pelo de cidadania aliado à competitividade e às necessidades mercadológicas, emergindo, assim, uma tendência de intersecção cada vez maior entre as esferas pública e privada das escolas estaduais do Paraná. Além disso, estabelecem-se mecanismos de controle² que ao mesmo tempo

promovem a competitividade entre as unidades escolares e a sujeição destas à lógica mercadológica.

Nos modelos de gestão abordados, pretendeu-se perceber as concepções e os mecanismos que os sustentam, além de analisar o impacto destes nas escolas pesquisadas. Sobre a administração escolar como realidade empírica, foi feita uma reflexão com o intuito de desvendar suas determinações e contradições e de extrair de sua realidade as concepções e conteúdos político-educacionais que a consubstanciam, considerando-se seu caráter histórico, ou seja, os conteúdos e mecanismos percebidos fazem parte de uma construção histórica, de um processo de reforma nas políticas educacionais que se desencadeou nas décadas de 1980 e, principalmente, 1990.

Essa reforma nas políticas educacionais provocou a reflexão crítica a respeito da gestão na escola e a perceber o como ela se constituiu ao longo da história, consubstanciada em seus aspectos políticos, econômicos, sociais e educacionais.

Palavras-chave: Política educacional, gestão escolar e democratização do ensino.

¹Mestre em Educação pela FE-USP e professora do departamento de educação da Universidade Estadual de Londrina-UEL. fiorelli@uel.br.

²Entendemos que o principal mecanismo de controle das políticas educacionais implementadas no Brasil e no Paraná é a avaliação. Assim, o SAEB e o ENEM, o "Provão" (no ensino superior) foram os mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para controlar o desempenho individualizado e competitivo entre as instituições. Cabe ressaltar que defendemos um Sistema Nacional de Avaliação não nos moldes mercadológicos como vem sendo efetivado.

As orientações originadas no âmbito estatal são, na maioria das vezes, recebidas passivamente na escola, uma vez que são anunciadas como inovadoras e democráticas, ressignificando conceitos importantes como *autonomia*, *descentralização* e *participação*, bandeiras embrionárias de movimentos populares progressistas. Por causa deste engodo, o que se tem percebido é que tais orientações convergem para satisfação de interesses de pequenos grupos políticos, portanto, não tende para os interesses das massas populares.

Diante disso, surgem os questionamentos:

1) Em quais condições sociais, políticas, econômicas e científicas emerge a formulação *gestão democrática* como mecanismo fundamental na configuração dos sistemas de ensino no Brasil e, em especial, no Paraná?

2) No processo de reconfiguração do Estado e da educação nos anos de 1980 e 1990, quais concepções e práticas de gestão escolar ganham hegemonia e por quê?

3) Tais concepções não teriam *fetichizado* a *gestão democrática* da escola, tornando-a resultado *ocultador* das verdadeiras relações sociais presentes nos sistemas e nas unidades de ensino?

4) A insistência e a ênfase nos processos de gestão na escola não teriam desviado a atenção dos sujeitos das escolas, dos pesquisadores e dos responsáveis pelos

sistemas do caráter mais eminentemente político da educação?

Como a metodologia adotada pelo Estado³ na implementação de sua proposta de gestão buscou contemplar os conceitos de descentralização, de participação e de autonomia, é por meio destes eixos que se pretende responder aos questionamentos acima expostos, principalmente porque é por meio do trabalho com estes conceitos que foi possível, no caso específico do Paraná, atribuir um caráter *fetichizado* à gestão escolar.

A adoção do modelo sistêmico de gestão e a transferência do ônus financeiro da atividade educativa para as famílias e à comunidade na qual a escola está envolvida, sobretudo por meio das Associações de Pais e Mestres⁴ (APMs), têm se constituído em um dos mecanismos da gestão da Secretaria Estadual de Educação (SEED) do Paraná, que se intensificou e solidificou no governo de Jaime Lerner (1995-2002), para obter a “melhoria” da qualidade da educação no estado, contribuindo para sua desresponsabilização, principalmente quanto ao financiamento do ensino público. Para tanto, o estado utiliza manobras de descentralização e de desconcentração de responsabilidades, vinculando o conceito de autonomia à busca individualizada do sucesso, sendo isso passível de percepção no âmbito legal, seja na LDBEN no. 9.394/96, seja em documentos do Estado do Paraná do período e também no âmbito do cotidiano das escolas.

No Estado do Paraná houve um incentivo à competitividade entre as escolas, principalmente a partir da política educacional imprimida pelo governo Lerner, onde as escolas eram classificadas em unidades de “*excelência*” e de “*não excelência*”. As primeiras foram as que conseguiram agregar o maior número de “avanços” (seguindo a administração central), principalmente em relação à manutenção do espaço físico, sem a participação do Estado (a essa competência o Estado denominava “autonomia”) e além disso, seguiam orientações deste com afinco e sem resistência. As segundas foram as que, por motivos diversos, entre os quais as resistências a essa política *privatista*, não executaram passivamente os encaminhamentos propostos.

Como já foi mencionado, o período estudado abarca as gestões de José Richa (1983-1986), Álvaro Dias (1987-1990) Roberto Requião (1991-1994), Jaime Lerner (1995-1998 e 1999-2002) e Roberto Requião (2003-2006). Mas a análise foi mais detalhada sobre a gestão de Jaime Lerner (95-02), quando a ênfase na gestão se intensifica e busca se solidificar implementando medidas para tal fim. Para tanto foi feita não só uma pesquisa bibliográfica, tanto em obras clássicas quanto em trabalhos de pós-graduação que analisaram a política educacional no Paraná no período selecionado, como também a análise dos documentos⁵ e das próprias escolas selecionadas.

A pesquisa procurou realizar a análise das práticas de gestão presentes na escola, tentando perceber por meio do encaminhamento das ações concretas do cotidiano, aquelas que revelassem o comprometimento da escola com uma determinada concepção de gestão escolar, que evidenciasse a relação com a orientação política educacional do governo estadual, os mecanismos de envolvimento dos pais, professores e alunos nas tomadas de decisões e as práticas descentralizadoras e autônomas de que a escola dispõe.

Entendendo o fenômeno da gestão escolar como síntese de múltiplas determinações, buscou-se, na realidade concreta, analisar dialeticamente sua relação com a essência do fenômeno, de forma a vislumbrar as condições objetivas existentes, que possibilitaram ou impediram uma gestão escolar progressista, consubstanciada em pressupostos de justiça social e igualdade de direitos, contrapondo-se à tendência neoliberal vinculada aos pressupostos da privatização/mercantilização da esfera pública.

A política educacional do Paraná no governo de Jaime Lerner (1995-2002) foi marcada por um modelo de gestão pública que reformou todo o aparato do Estado no sentido de torná-lo enxuto, fragmentado, mas centralizado em um núcleo pequeno de tecnocratas oriundos do setor privado da economia. Os princípios da administração privada foram assimilados em todas as instituições estatais de caráter econômico ou social. A modernização conservadora pôde associar as mais sofisticadas

³É importante salientar que as Reformas Educacionais, intensificadas na década de 1990, propostas pelo Estado e governos estaduais, foram produzidas fundamentalmente no governo de FHC, no âmbito nacional a partir do MARE (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado), com base em seu Plano Diretor de Reforma do Estado e no MEC, que se vale da LDB, como suporte legal para suas ações posteriores; no âmbito internacional, é o Banco Mundial quem orienta tais reformas, inclusive contribuindo com diferentes aportes.

⁴Naquele contexto tal instância participativa ainda era Associação de Pais e Mestres (APM). A partir de 2004 tal instância passa a compor Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF).

⁵Os documentos selecionados para a pesquisa são: PQE (Projeto Qualidade do Ensino Público do Paraná, 1995-2001), PROEM (Projeto para o Ensino Médio), Construindo uma escola cidadã (1993), Avaliação qualitativa de mecanismos de descentralização escola (1998), Avaliação do Impacto da Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Paraná (1996), Relatório Final do PQE (2002), Dez anos de Educação no Paraná (2001), Guia de Gestão Escolar (2002), Entendendo melhor a mudança organizacional (1996) e Caderno: Centro de Capacitação de Faxinal do Céu: Universidade do Professor (1998).

formas de dominação do capital com uma incipiente estrutura pública de serviços de infra-estrutura e de atendimento social, tais como a saúde e a educação.

As reformas na gestão do sistema de ensino e das escolas foram anunciadas como um aprofundamento do processo de democratização coerente com as versões liberais americanas. Entretanto, a gestão em si tornou-se a essência das relações sociais e não os mecanismos a serviço do que poderia ser um processo de democratização social, no sentido da igualdade social e não apenas da dinamização da competição social. Nesse sentido a gestão tornou-se fetiche. O milagre que poderia modernizar a educação nas escolas estaduais do Paraná, criando-se centenas de cursos por ano sobre gestão da escola, da sala de aula, da APM, da comunidade, dos recursos humanos, dos clientes, do currículo, da qualidade de vida, etc. A promessa era a de que todos os problemas das escolas seriam resolvidos com uma “boa” gestão capaz de motivar os alunos, professores e funcionários das escolas a reproduzirem a escola possível: se pobre e sem recursos, mas bem enfeitada, com todos animados reciclando lixos e limpando carteiras; se rica e com recursos (dos pais da classe de renda média), requintada com ar-condicionado, segurança, carteiras finas, com alunos orgulhosos de estudar na escola classificada no primeiro lugar do *ranking* das melhores escolas. A gestão eficiente conseguiria apagar qualquer desigualdade social e educacional. Afinal, o sistema estava oferecendo modelos de gestão modernos e quase “mágicos”.

O “feitiço” não durou muito tempo, porque a realidade é algo que se impõe aos sujeitos envolvidos, sobretudo àqueles inseridos nas escolas não-consideradas

de “*excelência*”. Nestas escolas surgem os sentimentos de frustração, complexo de inferioridade, além de críticas e embriões de resistência. Resistência ao fetiche, à mentira quando se diz que tudo se resume a problemas de gestão, que as desigualdades de classes sociais não interferem na qualidade da escola e que o Estado não deve intervir como principal provedor e financiador da educação. Por isso, a compreensão da política educacional nos oito anos do governo de Jaime Lerner necessita da análise do modelo de gestão escolar implementado.

Foi instaurado o modelo de *gestão compartilhada* nas escolas estaduais. Este consistia em associar: 1) racionalização técnica e financeira, 2) promessa de melhoria da qualidade do ensino mesmo com escassez de recursos, 3) centralização das decisões (de forma velada) combinada com a descentralização financeira e de tarefas preestabelecidas, 4) estímulo à privatização das escolas públicas, 5) resignificação de pressupostos advindos das camadas populares num contexto de redemocratização da sociedade, tais como democracia, gestão democrática, participação, autonomia e descentralização, adaptados à dinâmica do mercado, como estratégia para obter a hegemonia neoliberal.

Foi possível diagnosticar incoerência entre discurso e prática, além da fragilidade do conceito de democracia inerente ao modelo de gestão proposto pela SEED. Cobra-se das escolas um trabalho coletivo, participativo e autônomo. No entanto, determinam-se orientações verticalizadas e autoritárias, além de se escamotear os aspectos políticos, econômicos e sociais do modelo de gestão instalado que garante a alienação e a dominação consentida.

Durante o processo desta pesquisa foi possível elaborar argumentos, esclarecer conceitos, relacionar e pensar o *concreto vivido* e também tentar o exercício de sistematização do *concreto pensado*.

Um dos principais aprendizados adquiridos diz respeito ao aspecto teórico-metodológico por ter confirmado a complexidade e a contradição da realidade empírica, ao se perceber, nas escolas, incontáveis práticas nem sempre coerentes.

Entretanto, é possível afirmar que a escola Domingas Guerreiro da Silva estava mais propensa a uma busca de mudança, pois apresentava certa *desalienação* diante de algumas orientações do governo de Jaime Lerner. Os sujeitos entrevistados desta escola demonstraram comprometimento com a democratização da escola pública e, por isso, desconsideravam a orientação para o trabalho voluntário, por exemplo, inserida no documento PQE (1994).

Quanto à escola Maria do Rosário Soares Brasil, embora não seja possível rotulá-la ou classificá-la como conservadora, demonstrou, de acordo com a pesquisa de campo, uma adesão maior ao modelo de *gestão compartilhada*. Muito embora tenha também apresentado práticas de resistência. O que se pode afirmar é que a maioria das práticas percebidas direcionava-se para o modelo de gestão compartilhada, pois era muito comum a centralização das decisões conjugada com a descentralização das tarefas e o provimento de condições objetivas pela comunidade externa. Exemplos disso são a falta de espaços coletivos decisórios, a utilização exagerada de trabalho voluntário e de alocação de recursos privados.

Para a instauração de um processo de democratização do ensino público, seria necessária uma organização coletiva, uma

consciência dos objetivos comuns e uma pressão sobre os órgãos superiores, o que caracterizaria uma conquista gradual da autonomia e, conseqüentemente, um processo de descentralização do poder.

Entretanto, se não forem explorados os espaços de participação, se não se começar a discutir assuntos pedagógicos, por exemplo, com a comunidade, não se irá exercitar a tão propalada democracia. Esta só é conquistada mediante seu exercício e pressupõe, mesmo em condições não-ideais, a criação de condições que abranjam desde a sala de aula até a gestão do sistema de ensino. Também é necessário que haja financiamento garantido, para que o tempo dos líderes administradores seja utilizado na solução de problemas do ensino, da educação propriamente dita. Isso seria completamente diferente do fetiche da *gestão compartilhada*, em que se escondem os conflitos, não se garantem os recursos para a sobrevivência da instituição, e impulsiona-se todos a gastarem energia arrecadando fundos para que a escola não feche as portas.

Estudar o modelo de gestão implementado nesses oito anos de reformas no Estado e na educação permitiu desmistificar a *gestão compartilhada*, indicando sua essência antidemocrática, arquitetada sob a capa de modernização e transformação, fetichizando-se a dimensão da gestão, como se ela fosse o elixir para todos os problemas da escola.

A alteração na política educacional poderá provocar mudanças nos modelos de gestão da escola e isso dependerá da concepção de Estado, Sociedade e Educação dos grupos com poder de decisão na burocracia educacional. A *gestão compartilhada* só será superada num processo de hegemonia de um modelo de democracia que ganhe

corpo no aparato do Estado e direciono a organização das escolas dando poder real aos professores, alunos e pais, através de mecanismos que efetivem o envolvimento nas questões pedagógicas e administrativas, estando estas últimas subordinadas aos princípios e necessidades pedagógicas e não o inverso.

Referências Bibliográficas:

- FRIGOTTO, G. **A Educação e a crise do capitalismo real**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1986.
- SAPELLI, M. L. S. **Políticas educacionais do governo Jaime Lerner (1995-2002)**. Cascavel: Gráfica Igol, 2003.
- SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 8. ed revista e ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.
- SOUZA, S. A. **Gestão Escolar Compartilhada. Democracia ou descompromisso?** São Paulo: Xamã, 2001.

Recebido em julho de 2007
Aprovado em agosto de 2007

A terceirização na execução de políticas de alfabetização de adultos: sobre escolas, igrejas e associações comunitárias.

Gladys Beatriz Barreyro¹

Resumo:

O trabalho mostra alguns achados de pesquisa acerca da implantação de um Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, o *Programa Alfabetização Solidária*, cujo modelo “terceirizava” em Instituições de Educação Superior (IES) sua implementação. Elas, por sua vez, nos Grandes Centros Urbanos, realizavam “parcerias” com outras instituições em cuja sede era realizada a alfabetização da população alvo. O trabalho foi realizado em uma IES privada

de um município próximo à cidade de São Paulo e a metodologia específica utilizada para investigar esse aspecto da pesquisa² consistiu em entrevistas, observações de aula “*in loco*” e aplicação de um questionário auto-administrado. Os resultados assinalam que a abertura de salas de aula em ONG e demais instituições da comunidade mostra que, embora fosse conseguida a capilaridade necessária, perdia-se o cumprimento do objetivo do Programa.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Terceirização; Programa Alfabetização Solidária; Instituições de Educação Superior; ONG.

¹Doutora em educação (FE-USP). Professora Doutora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. gladysb@usp.br.

²A pesquisa incluiu outros aspectos do Programa Alfabetização Solidária e constituiu tese de Doutorado em Educação, defendida em 2005.