

EDUCAÇÃO, TECNOCRACIA E CLIENTELISMO NO ESTADO BRASILEIRO: O EXEMPLO DOS DISTRITOS ESCOLARES NO SISTEMA DE ENSINO DO PARANÁ

Tais Moura Tavares †

Os temas da modernização da administração pública e da eficiência na qualidade da oferta educacional fazem parte do debate político nacional desde o início do século XX. Tiveram como ponto de partida a necessidade de que o Estado alavancasse a modernização do país, ao sustentar as condições da industrialização e da constituição do mercado. Neste processo, a educação foi paulatina e crescentemente apontada como elemento de desenvolvimento político, econômico e social, devendo, portanto, sua administração, na esfera pública, ser marcada pelos mesmos esforços de modernização técnica.

A intenção modernizadora tomou, ao longo do tempo, deferentes expressões, de acordo com o peso dos elementos que compõem as contradições do Estado sob o capitalismo e das suas configurações nas condições brasileiras. A administração da educação, ou aquilo que denominamos hoje de gestão educacional, será marcada por essas expressões. Tomamos, aqui, como exemplo, a proposta da Secretaria de Educação do Paraná (gestão 1999-2002) para criação dos Distritos Escolares na sua rede de ensino.

AS CONTRADIÇÕES DO ESTADO CAPITALISTA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Em uma sociedade que se fundamenta na desigualdade, como a sociedade capitalista, os antagonismos sociais interferem na ação

† Professora do Departamento de Planejamento e Administração Escolar do Setor de Educação da UFPR; pesquisadora do NuPE – Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação.

estatal, apesar da proclamação do Estado como defensor do bem comum. Dependendo da correlação de forças em cada período e formação social, as ações do poder público, enquanto poder estatal, abarcam, em maior ou menor medida, um espectro mais amplo de interesses sociais. Neste sentido, há uma maior privatização ou uma maior publicização do Estado, dependendo de como os interesses da maioria estão ou não contemplados, dependendo de como são atendidos os interesses de classes e/ou facções de classes.

A fase anterior do capitalismo, a que entrou em crise no final dos anos 1970, concretizou no plano político um fortalecimento do Estado enquanto mediador de conflitos e interesses. Proteger o modo de produção das crises inerentes às contradições que desembocaram, por exemplo, no processo das Grandes Guerras e na Revolução Russa exigia regular interesses privados e sustentar a reprodução da força de trabalho. Em alguma medida, as organizações de trabalhadores e os direitos sociais foram reconhecidos na arena política.

No momento atual, a volatilidade do regime de acumulação coloca como tendência o enfraquecimento dos espaços nacionais como espaços de luta e, ao mesmo tempo, enfraquece o papel do Estado como mediador dos interesses dos diferentes grupos e classes. Ao deixar a mediação a cargo do mercado, o neoliberalismo nada mais faz do que vergar a balança para o espaço do privado e do individual.

A identidade entre público e estatal, que permitia entender como escola pública aquela mantida e administrada pelo Estado – poder público –, foi abalada pela centralidade do mercado como regulador das relações econômicas e sociais. O Estado tem diminuído a função de prestador de serviços sociais e impõe-se a forma privada de produção e administração como a única realmente eficaz.

Neste novo período, a dimensão do privado adquire constante ascendência na administração/gestão pública em geral, e na educacional em particular. Se a referência de administração pública

sempre foi a da administração empresarial, a transferência para o controle privado é assumida, no atual momento, como objetivo das propostas de modernização administrativa. Um dos mecanismos ideológicos pelo qual se faz esta proposição da forma privada para a administração pública é o da dissociação entre público e estatal.

A questão central é a redefinição da relação público-privado. Na determinação do que é público, subjaz a definição do que é bem-comum. Neste sentido, a oferta de educação tende a deixar a esfera do público estatal, ou seja, deixa de ser de responsabilidade do poder público a sua inteira manutenção, embora não desapareça o controle do Estado, que se mantém na forma de organização e oferta. Ao mesmo tempo, tarefas e responsabilidades são delegadas ao âmbito do privado sob o eufemismo dos termos "sociedade", "sociedade civil", "comunidade".

Esta redefinição da responsabilidade faz emergir a complexidade da definição destes campos – público e privado - numa sociedade dividida em classes. Se partirmos do pressuposto de que o papel do Estado é atender ao que é comum aos diversos interesses existentes, cabe indagar o que é "comum" neste tipo de sociedade, em um processo de disputa pela definição do termo.

Tendencialmente, há de se esperar que o Estado passe a adotar como necessidade pública *comum* as exigências dos patamares históricos de ampliação do capital, incorporando como responsabilidade estatal determinados aspectos da atividade social sobre os quais exerce regulamentação, organização e financiamento, tendo em vista a continuidade do processo de acumulação. Cabe ao Estado, cujo poder é sustentado por uma ordem legal e constitucional, ser o elemento fundador do ordenamento político e, portanto, da regulação social. No ideário liberal, este ordenamento jurídico é resultado da "vontade popular".

Na atual fase do capitalismo neoliberal, o Estado tem redefinido o conteúdo desse ordenamento sem abrir mão, porém, da sua prerrogativa regulamentadora. As mudanças no papel e na

organização do Estado se assentam, entre outras, em uma nova representação da esfera público-estatal baseada na dissociação entre o que é *estatal* e o que é *público*, remetendo a esfera do público à da "sociedade civil".

Há vários movimentos contidos nessa redefinição. O movimento mais comum consiste em contrapor Estado e sociedade civil. Esta é vista sem antagonismos, mas admitida como lócus de diferenças de gênero, de etnias, de orientação sexual etc. É nesta sociedade *múltipla* (nesta argumentação se opõe ao caráter homogeneizador das políticas universalistas do Estado) que se devem tomar iniciativas e realizar ações de interesse comum, suprimindo, dessa forma, necessidades diversas com equidade. Como afirma ROCHA (2003), há uma segmentação entre a sociedade civil e o Estado, considerados, maniqueisticamente, ela como reino da bondade e ele como lugar do controle e do totalitarismo.

Escamoteia-se, assim, o caráter classista da sociedade capitalista que permeia tanto o Estado quanto a sociedade civil. Tanto a esfera estatal quanto a não estatal – a sociedade – estão marcadas pela disputa entre projetos de classe antagônicos. Estas classes terão seus aparelhos de construção hegemônica na sociedade e, ao mesmo tempo, disputarão o controle sobre os aparelhos e recursos do Estado na defesa dos seus projetos. Não há, no capitalismo, esfera isenta da disputa de classes, ou seja, não há esfera politicamente neutra, incólume às lutas políticas.

Do ponto de vista do interesse do capital, o Estado hoje passa a se desresponsabilizar pelos serviços que dizem respeito aos direitos sociais (saúde, educação, moradia, segurança), ampliando a esfera de intervenção do mercado sobre este atendimento. Quando se fala em responsabilidade *social*, é ao mercado que se refere, em última instância, o que se denomina "sociedade".

O mercado, esfera da "liberdade", passa a ser o paradigma da organização e gestão pública, de forma que gera a utilização dos novos modelos de gestão empresarial dita "flexível", em oposição à

rigidez burocrática. O Estado tende a se privatizar pela terceirização dos serviços, pela prevalência dos interesses dos grupos econômicos que controlam o mercado e pela acentuada e explícita adoção de modelos de gestão empresarial.

A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os elementos presentes na Reforma do Estado no Brasil, na década de 1990, indicam a prevalência de características da gestão empresarial na concepção do público. O Estado tende a ser concebido como uma organização que deve funcionar tão bem quanto funcionam supostamente as empresas do setor privado, atingindo seus objetivos com redução de custos, transformando *direitos* em *serviços* que devem ser barateados. Daí a ênfase, que assola inclusive o senso-comum, nos termos *eficiência, eficácia e produtividade*.

Como conseqüência desta concepção, as mudanças nos sistemas de gestão teriam a finalidade de modernizar a administração pública. A intenção declarada seria melhorar o desempenho da máquina de governo para oferecer melhores serviços ao cidadão.

A alternativa proposta pela Reforma do Estado apresenta dois pólos: racionalizar a administração através de um modelo de *administração pública gerencial*¹ e criar um *setor público não-estatal* no qual se estabelece um espaço supostamente de *administração pública* fora da esfera do Estado. O atendimento à educação localiza-se, na Reforma do Estado brasileiro, na esfera do público não estatal, na linha da privatização.

Uma das tônicas da modernização administrativa no atual período é o da descentralização da execução, proporcional à concentração das decisões e do controle dos resultados, na qual o Estado

¹ “(...) voltada para a “definição precisa de objetivos”, para a ‘autonomia do administrador na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição’ e para o “controle e cobrança a posteriori dos resultados” (GANDINI & RISCAL, 2002, p.51)

faz o papel de supervisor, análogo àquele necessário à regulação da divisão técnica do trabalho no interior da empresa. De um lado, temos a lógica do mercado e a anarquia correspondente aos múltiplos interesses particulares que nele competem e disputam. De outro, temos instrumentos de *controle total da qualidade*, que buscam transformar todo e qualquer tempo e espaço em produtividade. O Estado busca implantar a mesma lógica nas atividades a ele submetidas, tendo em vista a otimização de recursos e a diminuição a zero do desperdício. Quem controla define o que é qualidade, produtividade, otimização e desperdício.

Para pensar as incongruências do modelo empresarial no espaço público, devem-se considerar, anteriormente, as contradições postas neste papel do Estado, o de controlador da qualidade. A produção material, no interior da empresa, pode ser pré-definida em termos de resultado, padrão de qualidade e produtividade. O processo, flexibilizado para combater de imediato qualquer porosidade no tempo/espaço produtivo, submete os sujeitos às metas estabelecidas. No âmbito da empresa, os fins estão definidos pelo capital e esta é a sua natureza, embora os trabalhadores possam e façam resistência ao processo de exploração, resistência essa que a administração de conflitos busca minimizar.

No âmbito da esfera social, a liberdade de mercado supõe a disputa de interesses, e o próprio trabalhador aparece legalmente como dono da sua força de trabalho e como cidadão. Na empresa, a autocracia da organização. Na esfera econômico-social, a anarquia do mercado.

Ora, supõe-se que o Estado, como regulador social, deva reger e controlar o que por natureza histórica é *anárquico*: a sociedade civil, onde reina o mercado. Põe-se o dilema: a ausência de controle leva à anomia e à ruína social; o controle limita e impede a liberdade anárquica, que é própria da lógica da circulação.

O controle exercido pelo Estado aparece como protetor do interesse geral, sendo, no entanto, efetivamente exercido, ten-

dencialmente, em nome do interesse do capital; mas no interior do exercício de controle do Estado há uma disputa por parte de facções deste capital e uma pressão por parte das classes entre si antagônicas. Assim, impõe-se ao Estado a necessidade de assumir a forma autocrática da empresa quando ele deve atuar no cerne da contradição. Impõe-se a ele a forma técnica quando seu método por excelência é o da política. E na esfera da política, admite-se o que a lógica econômica mantém subjacente: não são mercadorias, mas sujeitos sociais que se confrontam.

A pressão externa permeia a constituição mesma da ação estatal de modo a inviabilizar a coerência entre as políticas e o controle do processo/resultado tal como este se dá no interior da unidade produtiva. Obrigado a mediatizar interesses particulares e antagônicos em nome do interesse geral, o Estado é permanentemente perpassado pela busca de submeter-se ao controle dos interesses privados que o disputam.

A aproximação explícita do modelo de administração pública (estatal) ao modelo empresarial reflete, ao mesmo tempo, a imposição da lógica do capital na organização – a busca é que todos os espaços se *empresariem* independentemente da sua natureza. A tentativa de submeter a ação pública para além da subsunção formal à lógica capitalista, buscando mudar os processos pelos quais essa ação se realiza, traz as incongruências próprias da impossibilidade dessa subsunção real sob pena de não realizar o que esta mesma lógica lhe propõe como função. Daí a crise permanente do Estado na sociedade capitalista.

No caso brasileiro, em que a modernização capitalista se faz de forma amalgamada a formas econômicas e políticas mais arcaicas, esse processo instaura a crise de um Estado provedor – o Estado de Bem Estar - que não se desenvolveu plenamente, embora o Estado tenha cumprido desde há muito o papel de provedor das condições políticas e infra-estruturais necessárias ao desenvolvimento econômico.

O emprego do uso da força – vide a seqüência de regimes de exceção -, a intervenção econômica constante - a ponto de não só subsidiar, mas, por vezes, substituir o capital - e a permanência dos grupos oligárquicos na composição do poder explicitam um Estado com limites em produzir a estabilidade na regulação social. As atuais condições mundiais nos campos econômicos e político só fazem aumentar essa instabilidade.

A contradição anteriormente apontada acirra-se de modo a, tendencialmente, realizar a ineficácia do Estado, ou seja, gera o cumprimento sempre limitado e contraditório das funções que lhe são próprias.

Diante de tal ineficácia, resta, para sustentação da governabilidade, o marketing político. A Reforma do Estado com seus novos modelos gerenciais permite uma retórica que favorece a espetacularização da ação pública estatal. O Estado, mais do que um implementador de políticas, passa a ser um divulgador de imagens dessa implementação através de ícones como *mudança, dinamismo, modernização, competência, resultados...*

Encontramos esses elementos presentes na política educacional. A palavra e a proclamação substituem a ação, promovendo a estetização da política e, conseqüentemente, a estetização da gestão do sistema de ensino. Ao anúncio dos programas nacionais, estaduais e/ou municipais, de acordo com a instância responsável, não correspondem mudanças efetivas nas condições de funcionamento das escolas, a não ser no sentido do seu abandono e da sua pauperização. Muito se anuncia e pouco se efetiva. A forma predomina sobre o conteúdo, a aparência cria imagens que não correspondem ao real.

Cabe ainda apontar que a gestão do sistema de Estados e Municípios está submetida às conseqüências das contradições inerentes ao poder público dentro do pacto federativo. A sujeição dos Estados Nacionais às políticas macro-econômicas definidas pelos agentes internacionais enfraquece o poder central, acentuando a

fragmentação e a desigualdade entre os entes federados, à medida que o enxugamento na prestação de serviços se faz através do movimento de repasse de encargos para outras instâncias de governo (estadual e/ou municipais). Mesmo o apelo à *participação da sociedade* na manutenção das políticas sociais é repassado como tarefa organizativa para as instâncias descentralizadas: que cada um vá atrás da *sua sociedade*...

Ora, num sistema em que a responsabilidade pela educação está repartida entre diferentes esferas, a descentralização tem se caracterizado pela desresponsabilização sucessiva dos níveis de governo, referendando a desigualdade construída historicamente. Tal fragmentação resulta, muitas vezes, em não efetivação das políticas anunciadas – a maioria das vezes, definidas no plano federal e impostas aos estados e municípios – e, também, do direito constitucional à educação.

TECNOCRACIA, CONFLITOS DE PODER E PARALELISMO ADMINISTRATIVO: O EXEMPLO DA PROPOSTA DOS DISTRITOS ESCOLARES NO PARANÁ

Ao analisarmos a organização do sistema de ensino no Paraná, encontramos desde a década de 50 preocupações com a organização administrativa do órgão gestor – a Secretaria de Educação. O discurso da necessidade de modernização da estrutura pública estatal vem seguido de várias reformas, como a passagem da SEEC (Secretaria de Estado da Educação e Cultura) para SEED (Secretaria de Estado da Educação), com novas regulamentações para esta ao longo da década de 1970 e 1980. Este é um movimento instaurado em todo aparelho de Estado que tem desdobramentos na pasta da educação.

A concepção e a organização administrativas acompanham as definições sobre o papel e as finalidades do Estado. Uma visão mais privatizada propicia a criação de organismos com características empresariais e a transposição de uma visão administrativa própria

das empresas para o setor público.

Um denominador comum no discurso no período 1950-1970 é o tema da precariedade das condições administrativas e do funcionamento da Secretaria de Educação como uma das causas da ineficiência do sistema de ensino. Desde a década de 1950, aparecem referências à falta de entrosamento entre funcionários do órgão central e dos regionalizados, à inexistência de quadros especializados na SEEC, à desatualização da máquina administrativa, à necessidade de aumentar o quadro de funcionários etc. A racionalização é um tema comum desde o Governo Ney Braga (MACHADO, 1983).

O discurso de modernização administrativa assentou-se no pressuposto da prevalência da técnica e da cientificidade sobre o político. No Paraná, este discurso toma forma no período da ditadura militar quando Jaime Lerner desponta no cenário político paranaense, em 1971, como prefeito indicado pelo governador para a capital do Estado, tendo sido até então técnico do IPPUC (Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana de Curitiba). Sua origem está no que DÓRIA (2001) denomina "o mundo da tecnocracia estatal e privada"².

A "cultura do técnico", já presente anteriormente na política paranaense de alça aos cargos públicos os urbanistas que trabalhavam no IPPUC, na década de 1970, ponto inicial do percurso do lernismo. Originariamente, o cunho tecnocrático funde-se com o perfil de Jaime Lerner como "urbanista". O urbanismo como "ciência" que se ocupa das questões de desenvolvimento das cidades e execução de projetos de reforma urbana torna-se a base técnica da sua respeitabilidade política e a justificativa para sua projeção.

² "A origem política de Jaime Lerner, e de vários outros atores, é a burocracia estatal, não a partidária. Na conjuntura política brasileira, a partir de meados dos anos 1960 o autoritarismo teve como uma de suas faces, justamente, a valorização dos técnicos e a sua conseqüente colocação em postos considerados de natureza política, tal como o de prefeito das capitais dos Estados." (DÓRIA, 2001, p.38)

Entretanto, tal como anteriormente, o discurso da técnica veio articulado a permanência do clientelismo³. Este movimento torna-se ainda mais acentuado pelos vínculos crescentes entre Estado e setor privado, com a criação da Cidade Industrial. D. Oliveira é explícito ao afirmar a articulação dos urbanistas com o empresariado como um dos pilares da estrutura de poder no Paraná:

A CIC S.A. foi neste período transformada em Cia. de Desenvolvimento de Curitiba, com um amplo leque de programas voltados a promoção do desenvolvimento econômico local, aprofundando o seu envolvimento com a industrialização. Aliás, foi através da criação da Cidade Industrial de Curitiba que se forjou uma autêntica aliança entre os profissionais do urbanismo local com os grandes interesses privados que, talvez, seja o traço mais importante no desenho da estrutura de poder contemporânea no Paraná. (OLIVEIRA, 1995, p.165)

Tal aliança trouxe como conseqüência a quebra de limites entre os espaços público e privado, destacada na presença de membros do setor privado nos conselhos de órgãos públicos e, vice-versa, de membros do setor público em empresas do setor privado.⁴ Esta é uma característica presente na concepção neoliberal, que predominou no Brasil na década de 1990, já existe no lernismo desde a década de 1970, de modo que o que acontece recentemente na educação do Estado é o resultado de uma perspectiva já iniciada nesta década.

³A pesquisa realizada por MACHADO (1983) revela o quanto a política estadual de educação, já no início da década de 1970, esteve concentrada no governador e nos secretários de educação, gerando um "clientelismo concentrado".

⁴"(...) assim como os empresários garantiram para si uma representação formal no interior da administração pública, também os planejadores acabaram obtendo formas de representação no interior dos grandes empreendimentos industriais (...) figuram na composição de conselhos administrativos de importantes empresas nacionais e estrangeiras instaladas na CIC. A partir daí, começou a materializar-se a aliança entre setores empresariais e a elite do planejamento urbano de Curitiba que, nos tempos atuais, domina a política estadual." (OLIVEIRA, 1995, p.211)

A ditadura da técnica vai retornar na gestão educacional do Paraná, a partir de 1995, como reação à politização das gestões que sofreram o influxo do processo de redemocratização do país que ocorreu a partir da década de 1980. Tomaremos, aqui, como exemplo, a proposta de criação dos Distritos Escolares, que teve início em 2001, da qual salientaremos algumas características.

a. A centralização da decisão como combate ao clientelismo:

A proposta dos Distritos Escolares foi um processo sucessivo, em vários níveis hierárquicos e momentos da relação órgão central x unidade escolar, de "decisão centralizada de descentralizar a gestão" tendo como justificativa a necessidade de organizar tecnicamente a distribuição da rede escolar. O pressuposto declarado foi o combate ao caráter *político-partidário* de organização/criação dos Núcleos Regionais de Educação (NRE) e do processo de eleição de diretores, indicado como sinônimo de ineficiência. A necessidade de criação de Distritos Escolares foi justificada, em entrevistas com os gestores, pela ineficiência e ineficácia dos NREs causada pelo fato dos chefes de NRE serem indicados pelo governador de acordo com a sua base política em cada região, dependendo principalmente da influência dos diretórios partidários e forças políticas regionais (prefeitos e deputados da região), não tendo qualquer relevância critérios técnicos e/ou científicos.

A criação dos Distritos foi uma decisão centralizada na mão do Secretário (a) de Educação, elaborada por um instituto privado (aqui denominado IP) contratado pelo gabinete e de execução final sob responsabilidade do estabelecimento de ensino. Os NREs foram executores na organização da distribuição das escolas em Distritos e na escolha das escolas-pólo, segundo os parâmetros definidos pela SEED.

Nesse movimento geral, pudemos identificar na pesquisa ciclos menores de tomada de decisão centralizada e execução descentralizada, respectivamente, nos NREs e nas unidades escolares. A

característica de fundo do funcionamento desta gestão de sistema foi, como conseqüência da fragmentação entre decisão e execução, a permanência, ao longo de todo o sistema, da preponderância do papel da hierarquia e do saber técnico.

b. A justificativa tecnocrática X a realidade da precariedade do sistema:

A justificativa para a subdivisão dos Núcleos Regionais era a extensão muito grande de alguns NREs, o que dificultava a supervisão, a comunicação e o apoio administrativo à escola. Considerava-se também o número excessivo de escolas por Núcleo, comparado ao de outros países. Além disso, a heterogeneidade dos NREs dificultava a análise comparada dos resultados educacionais. Todos estes aspectos dizem respeito, como podemos ver, a critérios de ordem técnica e voltam-se à eficácia e eficiência do sistema de controle.

A implantação dos Distritos e a identificação das escolas-pólo foram de responsabilidade da chefia do Núcleo, que deveria levar em conta, como critério para escolha do diretor-pólo, responsável pelo Distrito, o grau de liderança e competência técnica.

O folheto de divulgação sobre as "Ações da Coordenação de Fortalecimento da Gestão Escolar" explicita que a criação dos Distritos Escolares permitiria facilitar a comunicação entre o órgão central da SEED com os NREs e as escolas, visando a melhoria na "gestão participativa por resultados". Análise dos documentos e das entrevistas identificou como intenções da proposta a agilização do trâmite burocrático e da supervisão das escolas da rede estadual.

Há, na sua criação, o pressuposto de que os Distritos Escolares seriam criados a partir de um referencial técnico e eliminar-se-ia, com isso, a interferência político-partidária, que marca a instalação e funcionamento dos NREs. Os critérios foram pesquisados em outros países e estatisticamente definidos buscando, com isso, isentar o projeto de qualquer interferência política. É supostamente a "ciência" que passa a racionalizar os processos de modo a evitar

a interferência dos grupos políticos. O grupo que prevalece se considera, portanto, “técnico” e “neutro”.

Entretanto, a observação da planilha de redistribuição dos distritos escolares indicou que o atendimento aos critérios estatísticos não pode ser realizado, pondo em questão as razões anteriormente apontadas para criação dos Distritos e indicando que a racionalidade técnica foi subjugada pela imposição do menos custo. A maior parte dos Núcleos se organizou ou acima ou abaixo da média estabelecida. A própria SEED demonstrou conhecimento dos limites dos indicadores e da impossibilidade real de sua utilização:

Para ser bem sincera para você, não teve assim um critério, uma questão de organização mesmo. Foi assim: o que é que dá para adaptar. Isso precisa ser adaptado, então isso vai ser adaptado. (...) eram questões que precisavam ser ajustadas dentro do projeto. Você sabe que um projeto precisa ser flexível. E foi aonde nós encontramos necessidade de reajuste: foi no número de escolas dentro do Distrito. [Depoimento de técnica da SEED]

O distanciamento entre o planejado e o real também ficou patente na implementação dos Distritos. O funcionamento dos Distritos foi muito heterogêneo, dependendo do NRE, do papel do contraparte⁵, da história anterior das escolas que compuseram o Distrito, do perfil do diretor e das condições da própria Escola-pólo. A SEED não providenciou, além daquelas que já vinham sendo disponibilizadas pelos NREs e que configuraram uma situação de crescente precariedade, condições materiais ou técnicas para que os Distritos funcionassem.

Eficiência técnica e economia caminham juntas. A diminuição de custos foi apontada na descrição das diversas fases: “sabemos que administrar é trabalhar com eterna escassez de recursos. Assim sendo,

⁵ O contraparte era um integrante da equipe do NRE responsável, em cada Distrito, pela assistência técnico-pedagógica aos diretores-pólo e supervisores-líder.

a SEED não podendo dotar todas as 2100 escolas, instantaneamente, de todos os recursos que deveriam ter, procurará concentrá-los primeiramente nas escolas-pólo, esperando que elas proporcionem ajuda às escolas não pólo, na medida do possível". (IRP, 2001, p.7)

c. A descentralização e o localismo:

A racionalização de recursos teve como instrumento a descentralização da execução e da responsabilidade dos resultados do sistema de ensino. A criação dos Distritos visou a geração de autonomia local para a resolução de problemas e a implementação da proposta pedagógica.

Na proposta dos Distritos, percebe-se a presença do localismo. Estando todos submetidos aos ditames das decisões econômicas tomadas no plano internacional/macro, repassa-se a responsabilidade pelo êxito da organização escolar a cada unidade, ao diretor, ao município, à participação dos pais, ao desempenho individual do aluno, atribuindo ao plano local/micro e singular o "sucesso" de políticas gestadas sob a orientação de organismos internacionais com a intermediação dos órgãos nacionais responsáveis pela educação.

Temos um duplo movimento em torno da centralidade que adquire a unidade escolar na gestão do ensino: a fragmentação espaço/tempo da práxis humana e a individualização, particularização e privatização do espaço público. Estando a decisão das questões substantivas centralizadas na direção de organismos internacionais, fora do alcance das intervenções cotidianas, a visão prevalecente é a do "aqui e agora". É no local, na "sua" parte, que o indivíduo se reconhece como produtor.

O local passa à condição de unidade administrativa do poder central e se responsabiliza em efetivar as políticas definidas centralmente sob o suposto ideológico de que há mais democracia quanto mais próximo está o executor do usuário (AZEVEDO, 2002). A gestão do sistema passa a ser um mecanismo de controle sobre uma rede pulverizada e desigual pelas condições locais e particulares de funcionamento.

A contraface da homogeneidade pretendida tecnocrática e absolutamente pelo projeto dos Distritos Escolares foi a marca localista e regionalista da concepção e implementação. Em entrevista, dois motivos para a criação dos Distritos apareceram: a necessidade de agilizar o fluxo de comunicação e a de criar uma forma de gestão escolar que permita que as escolas resolvam seus problemas no âmbito local. A descrição, pelos NREs, das finalidades do Distrito, indica que buscar soluções no local das escolas foi central, ainda que subjacente à tese da melhoria do fluxo de informações.

Ao mesmo tempo em que deviam prestar contas ao NRE e SEED do trabalho realizado, de acordo com as entrevistas dos integrantes de NRE e do órgão central, as escolas do Distrito deveriam ainda se responsabilizar pelo diagnóstico dos problemas e busca autônoma das soluções. Assim, quando se detectou a necessidade de formação, foram as próprias escolas ou empresas da região que, por intermédio dos diretores-pólo, organizaram e custearam cursos para professores e funcionários, tendo o NRE se limitado a fazer indicações de nomes para docência, quando solicitado.

O localismo encerrou os Distritos em seus próprios limites, impossibilitando avanços e melhorias, à medida que não houve implementação de novas condições que assegurassem o trabalho das escolas-pólo. Os diretores destas escolas destacaram uma questão óbvia: a distância e as péssimas condições de acesso pelas estradas existentes impediram contatos regulares entre as unidades escolares. Muitas vezes, um Distrito compôs-se de escolas de mais de um município e o diretor-pólo só contou com seus próprios recursos para se locomover em percursos que ficam, algumas vezes, interditados pela chuva.

Não só as condições materiais pesaram. A história e a tradição política da região também foram decisivas. Neste sentido, no Núcleo de Curitiba a implantação não ultrapassou o plano formal. Embora o NRE tenha falado na existência de Distritos, os assistentes do NRE, responsáveis por um determinado setor (conjunto de escolas), e os

diretores disseram que o que houve foi a mudança de nomenclatura: os setores (distribuição regional por bairros) passaram a se chamar Distritos. Houve uma indistinção entre setor, área e Distrito, sendo que a estrutura efetiva permaneceu sendo a do setor.

O localismo pesou tanto entre as escolas que houve depoimentos que associaram a idéia dos Distritos à de segregação. Ao agregar escolas que possuíam o mesmo perfil sócio-econômico de alunos e geralmente as mesmas precariedades pedagógicas, o Distrito induziu, segundo a visão de um diretor-pólo, à acomodação e à falta de perspectiva de superação:

Distritos pobres, Distritos médios, Distritos ricos: é aí que eu queria chegar. O Distrito pobre, o Distrito mais ou menos, o Distrito rico. Fica meio pobre. Precisaria ser mais rico, precisaria haver mais... O nosso Distrito é um Distrito pobre. As escolas têm praticamente a mesma condição e a troca de experiências acaba muitas vezes ficando por ali. Poderia ir mais longe, poderia caminhar muito mais, ser mais rico. Há Distritos pobres, médios e ricos. Bem, eu não diria "ricos", escola pública não há rica. Mas acho que há diferenças.

d. Paralelismo de poder: grupo moderno técnico X grupo tradicional burocrático

Os Distritos Escolares permitiram um fluxo paralelo de relação entre as unidades escolares e o pólo (técnico) modernizador da SEED, localizado no gabinete da Secretária da Educação e no IP, de modo que seu funcionamento deu-se por sobre a estrutura administrativa da SEED e NREs, considerada tradicional e burocrática.

A organização de Distritos criou um fluxo em paralelo ao fluxo definido entre as escolas e a SEED com a intermediação dos NREs. Como vimos em entrevistas, o IR, através da Coordenação de Fortalecimento da Gestão Escolar da SEED,

vinculada a recém criada Superintendência de Infra-estrutura, tinha acesso aos NREs passando por cima de outros órgãos da SEED, responsáveis pela política de ensino e qualificados como demasiadamente burocráticos para aceitarem a nova proposta. O próprio IP tinha acesso direto às escolas-pólo, secundarizando os NREs. Esta sobreposição de instâncias colocou o diretor-pólo, situado na ponta do processo, na berlinda entre os demais diretores, encontrando muitas vezes resistência na realização da sua função.

Em relação à organização da gestão através de mudanças nos órgãos intermediários, os Distritos vão substituindo os NREs na execução de funções que passam a ser mais descentralizadas. Os depoimentos foram repetitivos quanto ao fato de as escolas-pólo realizarem tarefas que antes eram atribuição do NRE, como repassar informações e divulgar documentos bem como organizar e efetivar propostas de capacitação. Para os diretores, antes de responder a uma concepção de gestão, tal transferência deveu-se à insuficiência de recursos.

Eis aí apontada uma significativa transformação do papel dos órgãos intermediários no processo de gestão: de participantes co-responsáveis na definição das políticas através da interlocução direta com as escolas e com o órgão central da Secretaria, os NREs tornaram-se apenas mais um elo na cadeia de comunicação na estrutura da SEED. Perderam, com isso, o antigo papel de interferir nas decisões, como faziam até 1995. Pode-se dizer que a designação dos chefes de Núcleo por critérios de influência política foi tolerada, mas estes se tornaram "reis sem poder" à medida que o órgão que chefiavam foi reduzido à função administrativa, sob a perspectiva da nova administração da SEED.

A interferência dos Núcleos centrou-se na fiscalização do cumprimento das ordens do órgão central, baseada em informações trazidas pelos documentadores/contrapartes e diretores-pólo. Como

parte de enfraquecimento dos Núcleos, atribuiu-se ao diretor-pólo a definição de indicadores numéricos que deveriam ser adotados em todas as escolas e a consolidação dos dados relativos a esses indicadores em relatórios qualitativos e quantitativos distritais. Também a criação de um *supervisor-líder* retirou do NRE as atribuições pedagógicas que tinha anteriormente: prestar assistência técnico-pedagógica às equipes de direção das escolas do Distrito; fornecer suporte técnico a todos os projetos da SEED; dar assistência técnica aos professores; e participar das reuniões organizadas pelo Núcleo com a finalidade de avaliar os trabalhos desenvolvidos no Distrito Escolar.

A redução dos Núcleos a instrumento de comunicação da cadeia administrativa não eliminou, entretanto, a força dos seus quadros na política local. Se, por um lado, restringiu-se seu poder na definição das políticas estaduais, a ênfase na descentralização e na autonomia local fortaleceu o poder das lideranças políticas locais e regionais. A condição política marginal em relação ao plano estadual acabou por reforçar os espaços de poder regional e local, onde os Núcleos exercem supervisão.

e. A permanência do clientelismo:

O *técnico* tem neste período a função de camuflagem para a existência do político que permanece, inclusive, nas suas formas mais arcaicas, fundadas no clientelismo e no patrimonialismo. O Estado não só caminhou no sentido da privatização, mas o fez na direção de interesses singulares de grupos ligados ao governo que foram diretamente favorecidos pelas privatizações e pela contratação de serviços.

A forma de utilização dos meios de administração e as decisões acerca dos fins e também sobre a organização desses meios se fizeram de forma estamental a partir do interesse particular do grupo que estava no poder. A lógica patrimonialista expressou-se como privatização do público. A administração continuou tratada

como coisa particular. Os servidores, escolhidos com base na confiança pessoal, como vimos acontecer nos NREs ou no contrato das assessorias, atuaram por fidelidade e obediência, sem delimitação clara de funções, os direitos e obrigações definidos de acordo com o prestígio de grupos.

O aparato burocrático estatal foi utilizado como estrutura de poder de um grupo particular – o grupo Jaime Lerner - sobre o conjunto da sociedade, aprofundando o fosso entre sociedade e Estado. O Estado resta atrofiado e alheio à sociedade. Assim sendo, a falta de agilidade, eficácia e eficiência atribuída por esse grupo ao excesso de burocratização talvez deva ser pensada a partir do emperramento que os interesses estamentais trazem à máquina pública.

Encontramos algumas características dessa forma de apropriação privada, grupal e pessoal da máquina pública. Alguns grupos permaneceram ligados ao poder e os processos licitatórios de contratação de empresas foram muitas vezes contestados pelo poder Legislativo, como exemplo, temos os que envolveram a Universidade do Professor.

A acentuação da burocratização não eliminou os aspectos políticos da gestão em que pese toda a ênfase sobre o técnico. Neste sentido, observamos na SEED disputas no interior do grupo de poder exemplificadas na concorrência, revelada em entrevistas, entre a RENAGESTE e o IP e/ou na resistência havida no interior da secretaria dos órgãos burocráticos à Coordenação de Fortalecimento da Gestão.

Outro exemplo da permanência da política é o da permanência de hábitos arcaicos de uso da máquina público com fins clientelísticos eleitorais. Isto apareceu na designação e permanência de funcionários em NREs. Também, no ano eleitoral, apareceu no uso das escolas-pólo dos Distritos Escolares para chamamento dos diretores, professores, funcionários e comunidades escolares para o comparecimento a jantares de apoio a candidatos preferidos pelos chefes de NRE e da SEED - órgão central.

No contraponto da burocratização, está também a permanência dos canais informais de comunicação e tomada de decisão. Por exemplo, apesar de haver normas de alocação de pessoal nas escolas, os diretores referem-se com frequência à possibilidade de *compor* a equipe de pedagogos e professores nas suas escolas. No NRE, instruções para assistentes eram feitas informalmente, para além da reunião semanal com a chefia, por uma funcionária mais experiente que não tem a função de fazer essa orientação e favorecidos pelos contatos pessoais.

É também o aspecto informal que regulou a redistribuição dos funcionários na realização de tarefas desconsiderando os organogramas, como encontramos exemplos relatados no interior do órgão central e dos NREs. A hierarquia não foi necessariamente respeitada, e certos projetos, próprios de uma coordenação, são secundarizados face às emergências em outros setores. Observa-se, aí, a característica de flexibilidade própria dos novos modelos de gestão, porém "temperada" mais por critérios pessoais do que pela racionalidade administrativa.

A informalização apareceu bastante quando da obtenção de informações na SEED pelos NREs e nestes pela escolas. Os canais formais eram desconsiderados quando ocorriam falhas e o acesso às informações dependiam da possibilidade de contato de pessoas do NRE com os setores dos respectivos órgãos, atrelados a história e contatos pessoais, importância da escola, maior ou menor adesão às políticas etc.

CONCLUINDO...

A diversidade e desigualdade entre indivíduos, grupos e classes fazem da sociedade e do Estado, espaços permanentes de conflito e disputa. A tendência de privatização do poder, quer pelo controle sobre o conhecimento, quer pelas características dos instrumentos de fazer política, não pode ser rompida a não ser pelo reconhecimento e explicitação da existência e do conteúdo do campo político.

A técnica, ancorada em uma suposta neutralidade da ciência, tem sido mecanismo, no âmbito do poder público e da gestão educacional, de fazer política sem explicitar este fazer e, por consequência, de restringir o seu exercício aos credenciados como possuidores do saber técnico. Como a própria concepção de técnica e de ciência presentes nessa lógica não permite a consideração do real, resume-se em retórica e não chega a ser conhecimento. A política travestida de técnica resume-se à imagem, ao anúncio, ao espetáculo. Cria-se a ilusão da ação pública destinada ao atendimento de direitos sociais enquanto às ações reais, destina-se a interesses particulares.

À medida que as atuais condições tecnológicas e o ritmo de ampliação do capital tornam dispensáveis grandes massas de trabalhadores, a formação das camadas populares só interessa quando orientada na direção de algum disciplinamento e alguma contenção da violência social. A vinculação do Estado e da escola ao mercado não comporta algum interesse de inclusão, pois esta suporia um movimento de transformação social que não se inscreve na tendência predominantemente conservadora das políticas em curso.

É sob o manto da ciência e da técnica que tal conservadorismo se constrói. Nos relatos do mentor do projeto dos Distritos Escolares e no da técnica da SEED responsável por este projeto, esta vertente cientificista e tecnocrática aparece. Os critérios foram pesquisados em outros países e estatisticamente definidos, buscando com isso isentar o projeto de qualquer interferência política. É supostamente a "ciência" que passa a racionalizar os processos organizacionais de modo a evitar a interferência dos grupos políticos. O grupo que prevalece se considera, portanto, "técnico" e "neuro".

Não existe necessidade de concretização do discurso em ações. O novo modelo de gestão, mesmo nos seus moldes gerencialistas, não se realiza e não precisa se realizar porque seu efeito é puramente "estético", serve para criar a aparência do movimento no lugar do movimento mesmo.

Ao mesmo tempo, o setor público constitui-se num mercado promissor para a venda de um produto em expansão: as assessorias técnicas e gerenciais. Estas se tornam não apenas campo para incremento do setor privado e fatia de valorização do capital, mas, também, elas se tornam a forma atual de beneficiar grupos e pessoas ligadas ao poder governamental.

No âmbito do Estado brasileiro, a trajetória da gestão pública segue um percurso que se inicia no patrimonialismo, percorre uma trajetória de burocratização e hoje busca uma forma mais flexível de administração. Entretanto, não há a efetiva superação de uma “etapa” mas, antes, há uma composição resultante da combinação de forças políticas e econômicas diversas. No período estudado, tanto há permanência de traços clientelísticos, quanto há introdução de normas burocráticas e ainda, tentativas de flexibilização administrativa. (MOTTA, 1997)

Em que pese os dados apresentados referirem-se, nestes textos, a gestões passadas do governo estadual, como mostramos essas características, já estavam presentes, em maior ou menor medida, em períodos anteriores, o que deve nos alertar para a tendência da sua permanência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AZEVEDO, J. M. L. de (2002). “Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal”. In : Educação & Sociedade – Campinas, CEDES, vol.23, n.80.

DÓRIA, P. R. (2001). Liderança, autoridade e contexto político: o caso Jaime Lerner no Paraná (1971-2001). Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR.

GANDINI, R. P. C. & RISCAL, S. A. (2002). “A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil”. In: OLIVEIRA, D. A. & ROSAR, M. F. F. (org.). Política e gestão da educação. BH: Autêntica.

IRP – Instituto Rubens Portugal (2001). Bases conceituais para a organização dos Distritos Escolares na rede pública estadual de educação

do Paraná. Curitiba (xerox)

MACHADO, L. Z. (1983). Estado, escola e ideologia. São Paulo: Brasiliense.

MOTTA, Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel (org.) (1997). Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas.

OLIVEIRA, D. de (1995). A política do planejamento urbano: o caso de Curitiba. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP.

ROCHA, J. M. (2003). Parcerias na educação: uma efetiva participação da sociedade civil? Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR.

Recebido em 8/8/2007

Aceito em 3/9/2007