

A reforma gerencial na seeduc/rj: pressuposto metafórico e confusão entre o “público” e o “gratuito”

Management reform at seeduc/rj: metaphorical assumption and confusion between “public” and “free”

David Santos Pereira Chaves

Universidade Federal do Rio de Janeiro.

E-mail: dchaves1980@gmail.com

RESUMO

Nosso objeto de artigo é a implementação do modelo gerencialista no âmbito da Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ) entre os anos de 2010 e 2016. O objetivo do artigo é analisar como a Reforma da SEEDUC/RJ compreende o caráter público da escola pública. O materialismo histórico dialético foi adotado como referencial teórico-metodológico, com a finalidade de abordarmos o objeto de estudo em diferentes graus de abstração, a fim de voltarmos ao que se apresentou à primeira vista (concreto inicial) com um olhar atravessado de mediações. A conclusão do artigo aponta para a direção de que a adoção do modelo gerencial no âmbito da SEEDUC/RJ trouxe consigo uma confusão teórica entre o caráter público e o princípio da gratuidade da escola pública.

Palavras-chave: Reforma Gerencial. Educação. SEEDUC/RJ. Público. Gratuito.

ABSTRACT

Our object of article is the implementation of the managerial model within the scope of the State Department of Education of Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ) between the years 2010 and 2016. The objective of the article is to analyze how the SEEDUC/RJ Reform comprises the public character of the public school. Dialectical historical materialism was adopted as a theoretical-methodological framework, with the aim of approaching the object of study in different degrees of abstraction, in order to return to what was presented at first sight (initial concrete) with a look through mediations. The conclusion of the article points to the direction that the adoption of the managerial model in the scope of SEEDUC/RJ brought with it a theoretical confusion between the public character and the principle of gratuity of the public school.

Keywords: Management Reform. Education. SEEDUC/RJ. Public. Free.

1. INTRODUÇÃO

Nosso objeto de estudo é a implementação do modelo gerencialista no âmbito da Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ), tendo como recorte temporal os anos de 2010 e 2016. O ano de 2010 se justifica pelo fato de ser o ano de implementação do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão), responsável pela passagem do modelo de administração burocrática para o modelo gerencial nas diferentes esferas da administração pública fluminense, inclusive no âmbito da SEEDUC/RJ. Por sua vez, no ano de 2016, ocorreram as “ocupações”, pelos estudantes, das escolas públicas estaduais fluminenses, o que gerou mudanças na organização administrativa da SEEDUC/RJ.

Esse tema de estudo se justifica pelo fato de a implementação do modelo gerencial no âmbito da SEEDUC/RJ estar inscrito no contexto de Reforma Administrativa do Estado do Rio de Janeiro, tendo como reflexos imediatos a racionalização dos processos administrativos e pedagógicos que impactaram a vida de alunos e professores de uma das maiores redes de ensino público do Brasil.

O objetivo é identificar como a Reforma Gerencial da SEEDUC/RJ identifica o caráter público da educação na sua dimensão nas diferentes esferas administrativas e pedagógicas. Para desenvolver nossa argumentação em torno da problematização, dividiremos esse artigo em três partes: 1.1 - Reforma Gerencial do Estado do Rio de Janeiro: implementação do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública; 1.2 - Reflexo do Pró-Gestão na SEEDUC/RJ: implementação da GIDE; 1.3 - Problemas da adoção do modelo gerencial na SEEDUC; 1.4 - Questionamentos ao modelo gerencial da SEEDUC/RJ.

2. REFORMA GERENCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE RENOVAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA.

A Reforma Gerencial do Estado do Rio de Janeiro foi sistematizada a partir da chegada ao poder do grupo político de Sérgio Cabral Filho (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB) em 2007. Antes mesmo desse grupo político, o estado do Rio de Janeiro já tinha passado por pequenas reformas, destacadamente na gestão de Marcelo Alencar nos anos 1990; no entanto, entendemos que o grupo político de Sérgio Cabral Filho atuou de forma mais orgânica e sistematizada na consecução da Reforma Gerencial.

O principal documento que orientou essa sistematização da Reforma Gerencial foi o “Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão)”, fruto de uma parceria do governo do estado do Rio de Janeiro com o Banco Mundial, através de seu subsidiário Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Nesse contexto, recorreu-se às práticas de gestão do BIRD como modelo do que seria implementado no âmbito da gestão pública estadual fluminense.

Fica o Poder Executivo autorizado a contratar em nome do Estado do Rio de Janeiro, junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, operação de crédito externo até o limite de US\$ 24.220.000,00 (vinte e quatro milhões, duzentos e vinte mil dólares americanos), destinados à execução do

Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública – PRÓ-GESTÃO. (RIO DE JANEIRO, 2008, Art. 1)

Nessa direção, o Pró-Gestão, cujas “principais atividades dos Programas são custeadas por recursos financiados pelo Banco Mundial”, identificou “fragilidade [que] abrange a prestação dos serviços públicos nas três principais áreas-fim dos governos estaduais: Segurança, Educação e Saúde” (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 9). Para o Banco Mundial, representado pelo BIRD (elaborador e co-financiador do Pró-Gestão), havia uma questão fundamental a ser resolvida na administração estadual fluminense: a melhoria da gestão da prestação dos serviços em saúde, educação e segurança. Para enfrentar esse problema, o Pró-Gestão indica que “em certa medida, as Organizações Sociais resolveram em parte o problema da provisão [prestação do serviço público] no campo da Saúde” (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 9).

Nosso ponto de partida concreto é a suposta resolução do problema da gestão pública pela transferência de sua gestão para Organizações Sociais. A escolha das Organizações Sociais se daria pelo fato de se constituírem em organizações não-governamentais, sem fins lucrativos e possuírem modelos de gestão dinâmicos nos moldes das empresas.

O que se apresenta na imediatez como verdade é o nosso concreto enquanto ponto de partida; entretanto, quando aprofundamos nossas reflexões, questionamos esse concreto: o fato de as Organizações Sociais se situarem na sociedade civil dá a elas o caráter de neutras e apolíticas? Aprofundando ainda mais nossa reflexão: as Organizações Sociais são efetivamente não-governamentais e sem fins lucrativos?

Para analisar as questões apresentadas acima, recorreremos aos estudos de Montañó (2002). Segundo esse autor, a ideia de que a totalidade social seria dividida entre organizações do primeiro setor (Estado), segundo setor (mercado) e terceiro setor (organizações da sociedade civil) é ideológica. Nesse sentido, essa separação entre Estado, mercado e sociedade civil ignora a interdependência entre essas diferentes esferas, apresento-as como estanques e sem interesses intercessórios, conforme analisou Gramsci (2000a).

Gramsci (2000b), quando utilizou a categoria de análise Estado Ampliado, identificou na sociedade civil o local de produção da hegemonia. Dito de outra forma: é na sociedade civil que os diferentes grupos elaboram sua concepção de mundo e disputam sua implementação como ideia universal através do Estado. Dessa forma, as organizações da sociedade civil (suposto terceiro setor) teriam uma íntima relação com o Estado (suposto primeiro setor) na sua busca por fazer valer seu projeto societário hegemônico.

¹ As Organizações Sociais são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e não-governamentais. Ver: Montañó, 2002.

¹ Gramsci (2000b) identifica a hegemonia como um tipo de dominação ideológica que precisa ser consolidada cada vez mais pela classe dominante, com vistas a sedimentar uma determinada visão de mundo entre as classes dominadas, a fim de recorrer o mínimo possível ao uso da força.

Por sua vez, as organizações empresariais com fins lucrativos (suposto segundo setor) projetam seus interesses nas organizações da sociedade civil que disputam a hegemonia no Estado. Por exemplo: as empresas que doam filantropicamente para organizações da sociedade civil procuram projetar seus interesses mais imediatos naqueles que defendem um modelo hegemônico de sociedade mais afinado com a sua lógica de funcionamento da sociedade, cuja forma de produção está voltada para o lucro. Com isso, não estamos fazendo uma afirmação do tipo causa-efeito entre doação empresarial e atuação das organizações da sociedade civil, mas indicando que há uma íntima relação entre o financiamento filantrópico com as organizações da sociedade civil que possuem a mesma visão de mundo, em áreas específicas, que a empresa doadora.

Essa projeção da hegemonia empresarial nas organizações da sociedade civil pode apresentar conflitos entre as diferentes frações de classe e seus interesses mais imediatos. Por exemplo: um representante da indústria nacional, em determinado contexto político-econômico, tende a defender uma política cambial diferente da defendida pelo agronegócio; no entanto, mesmo diante dessas diferenças entre as frações de classe, ambos defendem a manutenção do Estado Liberal garantidor do regime democrático enquanto igualdade político e jurídica, conforme analisa Wood (2003).

Dessa forma, as Organizações Sociais, enquanto organizações da sociedade civil, não estão destituídas de interesses políticos e não são neutras, já que há uma ligação ideológica intrínseca com seus patrocinadores filantrópicos. Como nos propusemos a fazer uma análise materialista histórico e dialética, partimos do concreto (Organizações Sociais são neutras e apolíticas), mas quando o submetemos a diferentes graus de abstração a partir da elaboração de questões mediadoras, voltamos ao nosso ponto de partida com outro olhar (concreto pensado) e identificamos que o fato de as Organizações Sociais se constituírem em organizações da sociedade civil (local de produção da hegemonia) não implica neutralidade ideológica na prestação, em parceria com o Estado, de determinado serviço público.

No que diz respeito ao fato de as Organizações Sociais se constituírem em organizações não governamentais (concreto inicial), faremos o mesmo exercício analítico feito acima. Ao analisar como a hegemonia era produzida no interior de uma determinada sociedade, Gramsci (2000b) viu que as diferentes organizações da sociedade civil disputavam entre si a produção da hegemonia; para tanto, as diferentes frações de classe projetam seus interesses junto às organizações da sociedade civil (Igrejas, Clubes, Sindicatos, Organizações Sociais, etc) que produzem a hegemonia. Quando o grupo organizador da hegemonia ascende ao poder, leva consigo uma concepção de mundo específica, mas que é apresentada como se fosse a concepção de mundo da coletividade.

Diante disso, as organizações da sociedade civil produtoras de hegemonia (Organização Social), ao levar para dentro do aparelho de Estado (nesse caso, a SEEDUC/RJ) sua concepção de mundo específica, atuam como organizadoras da hegemonia dominante. Mas, como se dá isso? Segundo Gramsci (2000a), os intelectuais orgânicos atuam no sentido de dar forma ideológica ao projeto societário das classes sociais e suas respectivas frações de classes. Daí, a sociedade civil é local de disputa por projetos de sociedade e não local de colaboração (parceria) de uma de suas organizações com o Estado.

Nosso concreto aqui (Organizações Sociais como Não-Governamentais) foi submetido a alguns questionamentos, a partir de níveis mais elevados de abstração. Com isso, voltamos ao nosso concreto que se revelou na imediatez da aparência com outro olhar (concreto pensado), questionando a ideia de que a sociedade civil seria local de harmonia, uma vez que é uma arena de disputa por projetos societários a serem projetados no Estado.

Cabe destacar que a projeção dos interesses empresariais na sociedade civil e no Estado não se dá de forma inequívoca, sem mediações. Como esse processo é atravessado por mediações de natureza simbólica, cultural, econômica e política, nem sempre o que fora pensado para ser implementado é materializado como se elaborou no plano das ideias. Por exemplo: o grupo hegemônico pode elaborar uma determinada concepção de atendimento aos efeitos da “questão social”, mas pode enfrentar resistências no parlamento, na opinião pública, sindicatos. Assim, a materialização dessa projeção, muitas das vezes, se dá no terreno do projeto possível e não do projeto pensado integralmente no mundo das ideias. Diante disso, a Organização Social financiada filantropicamente não consegue implementar integralmente o projeto de sociedade de seus patrocinadores, já que também é atravessada por mediações de diferentes naturezas.

Essa discussão inicial sobre as Organizações Sociais (enquanto representantes da sociedade civil) é fundamental para compreendermos uma das principais propostas do Pró-Gestão: a adoção de modelos de gestão oriundos da esfera privada sem fins lucrativos para aumentar a eficiência administrativa e pedagógica da SEEDUC/RJ.

¹ *Intelectuais que dão forma ao pensamento difuso das massas. Ver Gramsci, 2000a.*

¹ *Conceituamos a categoria “questão social” como resultado das contradições internas da sociedade capitalista, a partir das desigualdades sociais geradas pela relação capital x trabalho (PASTORINI, 2004).*

2. REFLEXO DO PRÓ-GESTÃO NA SEEDUC/RJ: IMPLEMENTAÇÃO DA GIDE.

A partir da adoção do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pró-Gestão), em 2010, a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC), através de seu Planejamento Estratégico, em 2011, implementou o Programa de Educação do Estado - PEE (RIO DE JANEIRO, 2011b, online), cujo principal objetivo seria a promoção de uma mudança na estrutura do ensino das escolas públicas estaduais da educação básica do Rio de Janeiro, visando o aumento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Uma das novidades que o PEE trouxe consigo foi a adoção da metodologia GIDE (Gestão Integrada da Escola), desenvolvida pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) que passou a ser Falconi Consultores de Resultados a partir de outubro de 2012 (GAZZONI; LUZ, 2012, online). O objetivo da GIDE é “alcançar esses resultados esperados” (RIO DE JANEIRO, 2011c, online) e se propõe a melhorar a qualidade da educação pública e, para tanto, parte do referencial adotado na Falconi de que o problema da “má” qualidade da educação pública seria a falta de compromisso com os resultados e a falta de conhecimentos relacionados às técnicas tayloristas de gestão (FALCONI, 2014).

A Gestão integrada da escola – GIDE - é um sistema de gestão [...] com foco em resultados. Tem como objetivo melhorar significativamente os indicadores da educação, tendo como referência as metas do IDEB estabelecidas pelo Ministério da Educação. (CHAVES, 2019, p. 104 apud SEEDUC/RJ, online).

Constantemente, a educação é vista como “redentora da sociedade” e como elemento de superação das desigualdades econômicas entre os países de capitalismo central e os países de capitalismo dependente (FERNANDES, 1981). Nessa perspectiva, a melhoria dos índices educacionais refletiria melhoria na “qualidade da educação” e promoveriam o desenvolvimento econômico. Há um consenso construído em parcelas significativas da sociedade civil que o empresariado representaria o modelo de gestão eficaz; portanto, levar a lógica gerencial privada para a educação pública, conforme previsto no Pró-Gestão, estaria em consonância com a concepção de qualidade e eficiência empresarial.

É nesse contexto reformista que a empresa INDG foi contratada para prestar consultoria de estruturação do sistema de gestão da SEEDUC/RJ, através do processo E-03/371/2011, para o período inicial de fevereiro de 2011 até julho de 2012 - posteriormente prorrogado -, recebendo para tanto o valor de R\$ 15.631.260,00 . O nosso ponto de partida concreto nesse item é a ideia de que as escolas da SEEDUC/RJ deveriam seguir o modelo gerencial, a partir da adoção de técnicas de gestão oriundas da engenharia de produção, nos mesmos moldes do mercado.

⁵O IDEB é calculado através de um indicador que conjuga os dados do censo escolar, dos resultados da Prova Brasil e da ANEB da rede pública de ensino (INEP, 2010).

O INDG teve sua fundação ainda na década de 1980 e teve por inspiração a modelo toyotista da Sociedade Japonesa de Ciência e Engenharia, cujo foco estaria na chegada ao Controle de Qualidade Total - TQC (FALCONI, 2014). É fundamental percebermos que numa leitura mais imediata, sem as devidas mediações, a melhoria de resultados, como o IDEB, poderiam representar melhoria do processo educacional; todavia, realizando o exercício do *détour* proposto por Kosik (1976), buscamos a raiz da determinação das coisas e submetemos esse concreto a mediações dos campos diferentes.

A primeira mediação que queremos destacar é a diferença da natureza da educação - atividade humana mediadora de projetos societários (FRIGOTTO, 1986) - para a natureza de um produto da indústria. Nesse sentido, quando comparamos naturezas diferentes e damos o mesmo peso na avaliação do que seria bom ou ruim em termos de gestão, poderemos estabelecer uma análise metafórica. A concepção de qualidade defendida pela INDG está estreitamente relacionada com o toyotismo, voltada para o mercado, que trabalha com o binômio satisfação do cliente e produtividade. Ao contrário desse binômio, a educação é uma prática social que faz mediação de diferentes projetos de sociedade e, portanto, não é um serviço apenas técnico e muito menos neutro politicamente. Em algumas situações, a ideia de produtividade pode prejudicar o desenvolvimento da educação. Ao tratamos a educação como um serviço/mercadoria destituído de história, sem mediações, consideramos-me como “práticas sociais descoladas do tecido social” (GRAMSCI, 2000a, p. 20).

Quando uma indústria trabalha na confecção de algum produto, não há, em princípio, a preocupação com a participação dos sujeitos na construção de uma sociedade efetivamente democrática, valorizadora da inclusão, da solidariedade, da criatividade; a busca está direcionada à satisfação do cliente e à diminuição do custo de produção. Nosso argumento vai na direção de apontar que a proposta para a melhoria da “qualidade” da educação presente na adoção da GIDE (tomada como um negócio) pode ter efeitos colaterais que podem ir de encontro ao caráter público da escola pública. Nessa direção de identificar a natureza da educação com a mesma natureza constitutiva de um produto da indústria, Wilson Risolia, então secretário de educação, justificou a adoção da GIDE da seguinte forma: “eu penso a educação como um negócio” (LAUREANO, 2010, online).

⁶INSTRUMENTO: Contrato SEEDUC nº 03/2011. DATA DA ASSINATURA: 08/02/2011. PARTES: Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação e o INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL S/A. VALOR: R\$ 15.631.260,00. PROC. Nº E-03/371/2011 (RIO DE JANEIRO, 2011a).

3. PROBLEMAS DA ADOÇÃO DO MODELO GERENCIAL NA SEEDUC

Identificamos dois grandes problemas com a implementação da GIDE no âmbito da SEEDUC/RJ: o tratamento da educação como um serviço/mercadoria neutro (apenas técnico) e a apropriação privada da gestão da escola pública, a partir de uma confusão teórica do caráter “público” da educação com o princípio da “gratuidade” da escola pública.

Antes de apresentarmos nossa argumentação, gostaríamos de pontuar que não somos contra a adoção de medidas que visam modernizar a administração pública e possam proporcionar economia nos gastos públicos. Nosso argumento será desenvolvido na direção de identificar que algumas medidas gerenciais podem, em um primeiro olhar (concreto inicial) apresentar economia e maior eficácia no gasto do dinheiro público, mas mediremos esse concreto com a história dos alunos, sua cultura e mesmo suas condições socioeconômicas.

A adoção do modelo gerencial, cristalizado na GIDE, tem o objetivo de sistematizar os processos, procurando chegar a resultados mais “eficazes” ao menor custo possível, conforme ocorre em uma empresa comum. A questão é que, como argumentamos anteriormente, a natureza da educação é diferente da natureza da fabricação de um carro. Determinada medida que pode ser útil para a maior produtividade de uma indústria automobilística poderia trazer danos muito grandes para a educação.

Por exemplo: o fechamento de setores, as demissões, a reorientação do trabalho, a mudança de endereço são rotinas que fazem parte da estrutura funcional da produção industrial. Por sua vez, essa noção produtiva da indústria quando transportada para a educação, caso não seja atravessada pelas mediações de diversas naturezas, traz consigo uma ideia de que a educação seria um “serviço/mercadoria” como qualquer outro, de natureza apenas técnica e neutra, destituída de ideologias e descolado do tecido social.

Essa concepção econômica da educação (serviço técnico e neutro) desenvolvida pelo INDG na execução da GIDE pode levar ao fechamento de salas de aulas ou mesmo as escolas que dão prejuízo à

SEEDUC/RJ, principalmente as que estão localizadas nas zonas rurais. Em outras palavras: a mesma lógica de funcionamento da indústria de fechamento de setores que estão dando prejuízo deveria ser transportada para a escola. Segundo reportagem do Jornal “O Extra” de 30.08.2015,

O campo do Rio dá cana, banana, laranja. Mas o que o campo do Rio não dá é educação: o estado vive um sistemático processo de fechamento das escolas em áreas rurais. A média, nos últimos seis anos, é de quase 40 colégios encerrando as atividades por ano. Nesse ritmo, as 1.037 unidades de ensino fundamental que restam no estado serão extintas em 26 anos (ALFANO, 2015).

Além do fechamento de escolas, o gerenciamento implementado pela GIDE identificava as salas de aula, geralmente com menos alunos do que as demais, que deveriam ser fechadas e os alunos redistribuídos. Nessa lógica organizacional, haveria economia de dinheiro público fechando salas com menos alunos e enchendo outras salas de aula, que na sua maioria já estavam lotadas, visando otimização dos espaços e da força de trabalho dos professores. A adoção de medidas voltadas para a otimização dos gastos públicos com a educação, quando envolvem a gestão de pessoas podem trazer efeitos perversos para o resto de suas vidas. Por exemplo: a superlotação de uma sala de aula pode dificultar e muito o processo de ensino-aprendizagem e trazer consigo efeitos colaterais como a sobrecarga de trabalho aos profissionais da educação, o aumento da evasão escolar, a piora dos rendimentos acadêmicos, além de problemas de ordem física, como o aumento da temperatura interna da sala de aula, já que estamos falando de um dos estados mais quentes do Brasil e que no verão atinge temperaturas altíssimas.

Essa vertente do modelo gerencial implementado na SEEDUC/RJ, ao tratar a escola e a indústria como se possuíssem a mesma natureza, além de se assentar numa análise metafórica (pesos iguais para naturezas diferentes), desconsidera as mediações de natureza histórica e socioeconômica. Por exemplo: o fechamento de um escola na zona rural do estado do Rio de Janeiro irá dificultar o já difícil acesso de algumas populações à educação formal, estimulando o êxodo rural e facilitando o inchaço das grandes cidades, o aumento com problemas de moradia, infraestrutura urbana e a superlotação das salas de aula nos grandes centros. Outra questão a ser observada é o enfraquecimento da cultura local e das comunidades tradicionais, já que a escola também pode ajudar na manutenção e disseminação dos laços culturais da comunidade.

Assim, uma decisão gerencial de fechar escolas da zona rural do estado do Rio de Janeiro, em um primeiro olhar (concreto inicial) até poderia ser uma forma de economizar o dinheiro público, mas pode gerar efeitos colaterais na infraestrutura urbana que vão gerar mais gastos ainda para os governos, além de trazer danos ao patrimônio imaterial das comunidades tradicionais. Em outras palavras: quando submetemos esse concreto às mediações, percebemos que o resultado esperado pode ser justamente o contrário do que fora planejado inicialmente (cortar custos), ou seja, os cortes de custos na educação podem gerar custos adicionais em outras áreas sociais e de infraestrutura.

O segundo grande problema na adoção do modelo gerencial na SEEDUC/RJ foi a contratação de organização da sociedade civil (INDG) para implementar um sistema de gestão nas escolas, tendo como parâmetro as técnicas produtivistas da iniciativa privada. Quaisquer técnicas de gestão, independentemente de onde são geradas, podem ser boas ou não tão boas para serem aplicadas; nesse

caso, a natureza da instituição que receberá a aplicação das técnicas de gestão que irá apontar se sua aplicação ou não é eficaz.

Como argumentamos anteriormente, a natureza da escola (local promotora da educação formal enquanto processo de mediação de projetos societários) é diferente da natureza da indústria (local voltado para a fabricação de um determinado produto). Assim, na indústria, por sua natureza privada, o objetivo principal é a obtenção do lucro, e as medidas gerenciais atendem aos interesses de seus acionistas. Por sua vez, os princípios da escola pública não são a obtenção de lucro e as ações de gestão estão destinadas a promoção da democracia, com estímulo à participação da comunidade escolar, respeito à diversidade, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, conforme prevê a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (BRASIL, 1996, Art. 3º).

Realizando o *détour* (KOSIK, 1976) que nos propusemos no início, iremos pensar a implementação da GIDE como ferramenta de gestão, a partir de diferentes graus de abstração. No nível mais imediato (concreto inicial) não haveria problema algum em uma ferramenta de gestão, desenvolvida por uma organização privada da sociedade civil, trazer melhorias para a gestão das escolas públicas no âmbito da SEEDUC/RJ, sem atrapalhar o processo democrático de gestão da educação. Submetendo esse concreto às mediações, questionamos: as técnicas de gestão aplicadas pela GIDE foram submetidas à aprovação da comunidade escolar?

Como o INDG foi contratado pela SEEDUC/RJ para aplicar a GIDE, percebemos que essa ferramenta de gestão já havia sido construída pela organização privada da sociedade civil e as discussões se deram no âmbito privado-corporativo. Na mesma direção, argumentamos que o modelo de gestão que fora implementado na SEEDUC/RJ trouxe consigo a concepção de gestão de uma organização privada para ser implantada como se fosse uma concepção universal de gestão, sem passar pelas discussões mediadoras com a comunidade escolar. Dito de outra forma: o INDG prestou conta aos seus “acionistas” privados na construção da GIDE, mas não prestou contas para a comunidade escolar; dessa forma, as decisões sobre o tipo de gestão a ser adotada nas escolas públicas, no âmbito da SEEDUC/RJ, é deslocada da esfera público-coletiva (comunidade escolar) para a esfera privada-corporativa (INDG).

Essa apropriação do modelo de gestão pública por uma organização privada traz à tona a ideia de que a escola é de “graça”, mas não publica no seu sentido stricto – diretrizes pedagógicas e de gestão estarem nas mãos da comunidade escolar. Nesse contexto, o modelo gerencial implementado, através da GIDE, na SEEDUC/RJ, traz problemas para a gestão democrática da escola, já que, embora gratuita, a esfera de decisões sobre o que e como fazer, não está nas mãos da comunidade escolar, mas em poder de uma organização privada.

4. QUESTIONAMENTOS AO MODELO GERENCIAL DA SEEDUC/RJ

O modelo gerencial começou a ser desenvolvido mais efetivamente com a adoção do Pró-Gestão em 2010 e com a implementação da GIDE, a partir de 2011. Contudo, a partir de 2016 começaram a se manifestar de forma mais intensa movimentos de contestação ao modelo gerencial adotado pela SEEDUC/RJ, com uma pauta de reivindicações que iam desde o fim da superlotação das salas de aula até a reformulação curricular.

No ano de 2015, a SEEDUC/RJ fechou as contas com uma dívida de R\$ 166 milhões, o que levou a adoção de cortes para o orçamento de 2016 (BACELAR, 2016, online). Conforme indicado nos parágrafos anteriores, o modelo gerencial implementado na SEEDUC/RJ, trouxe consigo a lógica de gestão desenvolvida nas indústrias e, portanto, o corte de custos aparece como condição necessária para a “saúde” financeira da instituição. Deixamos claro que não somos contra medidas que visam otimizar os recursos públicos em áreas que não trazem efeitos colaterais para o processo de ensino-aprendizagem. Por exemplo: a adoção de processos de compras de materiais duráveis de infraestrutura quando realizados em conjunto por várias escolas ao mesmo tempo podem trazer o benefício de se chegar a um menor preço.

Nosso argumento está voltado para indicar que determinadas medidas gerenciais podem até ser úteis para a racionalização do dinheiro público; no entanto, medidas que envolvem o fechamento de salas de aula/escolas têm efeitos colaterais (superlotação nas demais salas/escolas, facilitando o êxodo rural, o inchaço das cidades e seus problemas infraestruturas) e são prejudiciais ao processo de ensino-aprendizagem. É nesse contexto que várias escolas da SEEDUC/RJ foram ocupadas até que o governo do estado pudesse negociar uma pauta de reivindicações apresentada pelos alunos. Uma das principais pautas do Movimento “Ocupa SEEDUC!” era justamente o fim da superlotação das salas de aula causada pelo fechamento de escolas e salas de aulas consideradas vazias. De acordo com reportagem do Portal G1, de 09.04.2016, “segundo os estudantes, algumas classes têm mais de 60 alunos” (RIO DE JANEIRO, 2016a, online).

⁷Ver pautas do Movimento de Ocupação das Escolas Estaduais Fluminenses (OCUPA SEEDUC, 2016).

Outra pauta importante era as más condições estruturais das escolas, principalmente a falta de aparelhos condicionadores de ar, já que no verão, em boa parte das escolas do estado as temperaturas chegam aos 40 graus célsius (RIO DE JANEIRO, 2016a, online). Essa pauta vinha de encontro à proposta gerencial da SEEDUC/RJ de cortar gastos que estava sendo posta em prática desde a adoção do Pró-Gestão (2010) até o ano de ocupação das escolas (2016). A respeito das más condições estruturais das escolas da SEEDUC/RJ, o então Secretário do Estado de Educação do Rio de Janeiro, Antônio Neto, afirmou ao Portal G1 em 16.04.2016:

Em relação às reivindicações, [...] ao menos uma delas é "ponto pacífico": a eleição para diretores nas escolas. O secretário reconhece, porém, problemas de infraestrutura nos colégios, que levaram os funcionários da educação a entrarem em greve no início de março. Segundo ele, em sua gestão, o número de escolas em "péssimo estado" estrutural caiu de 200 para 50. (OCUPAÇÃO..., 2016, online).

O movimento de ocupação das escolas da SEEDUC/RJ teve como um dos seus componentes a crítica ao modelo gerencial implementado na SEEDUC/RJ, a partir dos elementos estruturais presentes no Pró-Gestão e de sua operacionalização na GIDE.

5. REFERENCIAL METODOLÓGICO

Adotamos o materialismo histórico como referencial teórico-metodológico, buscando o que está além da aparência do que se apresentou como verdade em um primeiro olhar. Nessa direção, tomamos o conhecimento como a possibilidade de compreensão da realidade em sua concretude, numa totalidade histórica mais ampla, através das conexões internas objetivas – materiais – dos processos a serem estudados, visando à contradição, o conflito. Implica rejeitar o que se apresenta como verdadeiro a priori (concreto imediato) e rejeitar a retificação do existente (KOSIK, 1976).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo gerencial sistematizado que foi adotado pela SEEDUC/RJ, a partir de 2010, teve sua concepção ideológica no Pró-Gestão e foi operacionalizado pela GIDE nas escolas estaduais fluminenses. Conforme abordamos anteriormente, a adoção do modelo gerencial deu-se sob o invólucro de que seria um modelo técnico e neutro capaz de racionalizar os gastos públicos apresenta fragilidades teóricas.

A primeira fragilidade teórica está no fato de considerar que a gestão da educação, por ser um serviço/mercadoria como outro qualquer, poderia ser prestado de forma apenas técnica e neutra, sem interesses políticos ou ideológicos. O problema desse pressuposto está em considerar a educação como um serviço/mercadoria que teria a mesma natureza que uma mercadoria produzida pela indústria. Diante disso, quando uma análise recorre a essa lógica teórica de que a escola e uma indústria poderiam ser geridas com as mesmas técnicas e prioridades, por terem a mesma natureza (serviço/mercadoria), incorre em uma análise metafórica: dar pesos iguais para elementos comparativos diferentes.

A definição de educação que adotamos é aquela que a compreende como processo humano de mediação de projetos societários. Dessa forma, a educação enquanto processo humano que elabora uma concepção específica de mundo não é neutra, embora possa possuir elementos técnicos e objetivos na sua manifestação concreta em ordenamentos legais. Por sua vez, a fabricação de um carro na indústria não tem o objetivo imediato de construção de um projeto societário, mas a busca pelo lucro através da realização da venda do produto. Dito de outra forma: são naturezas diferentes que requerem formas de gestão diferentes e possuem prioridades diferentes para a aplicação dos recursos.

Outro problema envolvendo ao modelo gerencial, adotado pela SEEDUC/RJ, foi a confusão entre o “caráter público” com o princípio da gratuidade nos estabelecimentos públicos oficiais de ensino presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educacional Nacional (BRASIL, 1996, Art. 3º, VI). O INDG (organização privada) quando aplica a GIDE (ferramenta de gestão) no âmbito da SEEDUC/RJ traz consigo uma definição específica (privada) do que seria o modelo de gestão mais adequado a ser implementado nas escolas públicas. Em outras palavras: o INDG submeteu a construção da GIDE aos seus acionistas privados, mas não submeteu-a à apreciação da comunidade escolar que fora aplicada.

Assim, embora a escola pública estadual fluminense continue gratuita, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o seu caráter público (a gestão pedagógica e administrativa nas

mãos da comunidade escolar) é esvaziado à medida que as decisões sobre a gestão da escola são deslocadas da esfera público-coletiva (comunidade escolar) para a esfera privada-corporativa (INDG).

Por fim, a reação de parte da comunidade escolar à implementação do modelo gerencial na SEEDUC/RJ foi materializada pelo movimento de ocupação das escolas públicas estaduais fluminenses (OCUPA SEEDUC!), cujo principal argumento era o de que a natureza da educação é diferente da natureza de uma indústria e, portanto, as formas de gestão e as prioridades no gasto do dinheiro público também deveriam ser diferentes e submetidas às mediações históricas, culturais, socioeconômica e política.

REFERÊNCIAS

- ALFANO, Bruno. Por ano, quase 40 escolas fecham as portas na zona rural do Estado do Rio. *Jornal Extra Online*, Rio de Janeiro, 30 ago. 2015. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/por-ano-quase-40-escolas-fecham-as-portas-na-zona-rural-do-estado-do-rio-17350874.html>>. Acesso em: 03 fev. 2022.
- BACELAR, Carina. Escolas estaduais terão corte de 102 milhões este ano. *Jornal O Globo Online*, Rio de Janeiro, 13 jan. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/escolas-estaduais-terao-corte-de-102-milhoes-este-ano-18461249#ixzz5sFOyfxPtest>>. Acesso em: 17 ago. 2020.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 16 ago. 2020.
- CHAVES, David. *Empresariamento da educação: Instituto Ayrton Senna e a política de competências socioemocionais na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro*. Tese (Tese de Doutorado) - Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 471p. 2019.
- FALCONI, Vicente. *TQC: CONTROLE DA QUALIDADE TOTAL NO ESTILO JAPONÊS*. 9ed. São Paulo: Editora: Falconi, 2014.
- FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva*. 2.ed., São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1986.
- GAZZONI, Marina; LUZ, Kátia. Mudança de ares no INDG. *Jornal O Estado de São Paulo Online*, São Paulo, 28 out. 2012. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-ares-no-indg,132609e>>. Acesso em 07 fev. 2022.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000a. v. 2.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Maquiavel, Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b, v. 3.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Avaliação*. Brasília, DF: INEP, 2010. Disponível em: <<http://provabrasil2009.inep.gov.br/default.asp?>>. Acesso em: 07 jun. 2010.
- LAURIANO, Carolina. Novo secretário de educação do RJ assume com promessa de avanços. *Portal G1 Online*, Rio de Janeiro, 06 out. 2010. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/10/novo-secretario-de-educacao-do-rj-assume-com-promessa-de-avancos.html>>. Acesso em: 07 fev. 2022.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1976.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção*

social. São Paulo: Cortez, 2002.

OCUPA SEEDUC! (Movimento de ocupação das escolas públicas estaduais fluminenses). Nós, estudantes que ocupamos a Secretaria de Educação, informamos nossas pautas gerais. Facebook: *ocupaseeduc*, Rio de Janeiro, jun. 2016. Disponíveis em: <<https://www.facebook.com/ocupaseeduc/>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

PORTAL G1, *Ocupação de escolas é legítima, diz secretário de educação do RJ*. Rio de Janeiro, 16 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/ocupacao-de-escolas-e-legitima-diz-secretario-de-educacao-do-rj.html>>. Acesso em: 17 ago. 2020, grifo do autor

ORTAL G1 ONLINE, *Rio de Janeiro tem 14 escolas ocupadas, diz secretaria de educação*. Rio de Janeiro, 09 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/rj-tem-14-escolas-ocupadas-diz-secretaria-de-educacao.html>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

PORTAL G1 ONLINE, *Rio de Janeiro (Estado). Lei nº 5282, de 30 de junho de 2008. Autoriza o Poder Executivo a Contratar Operação de Crédito, na Forma que Menciona, junto ao Banco*

Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Diário oficial [do] Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 01 jul. 2008. Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e038041c>

[cc08068283257479006ba2b9?OpenDocument](http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e038041c)>. Acesso em: 08 set. 2017.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Programa de Fortalecimento e Renovação da Gestão*

Pública. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.progestao.rj.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2015

RIO DE JANEIRO. *Contrato SEEDUC nº 03/2011. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Parte I Poder Executivo, p. 30, Rio de Janeiro, RJ, 10 fev 2011.*

RIO DE JANEIRO. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/387562066/Secretaria-de-Estado-de-Educacao-SEEDUC-Planejamento-Estrategico-Da-Seeduc>>. Acesso em: 07 fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. *O que é GIDE?* Rio de Janeiro, 2011c. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/veresaber/o-que-e-a-gide>>. Acesso em: 08 fev.2022.

WOOD, Ellen. M. *Democracia contra o capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003.