

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E
CONTEMPORANEIDADE – PPGEDUC
MESTRADO**

**EDUCAÇÃO PÚBLICA MERCANTILIZADA:
As Novas Estratégias de Gestão na atuação da Fundação Luís Eduardo
Magalhães**

FELIPE MARCELO PIMENTEL

**Salvador/BA
Novembro/2009**

FELIPE MARCELO PIMENTEL

**EDUCAÇÃO PÚBLICA MERCANTILIZADA:
As Novas Estratégias de Gestão na atuação da Fundação Luís Eduardo
Magalhães**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade – PPGEduc da Universidade do Estado da Bahia – UNEB como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em Educação e Contemporaneidade.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ronalda Barreto Silva

**Salvador/ BA
Novembro/ 2009**

FICHA CATALOGRÁFICA
ELABORAÇÃO: Biblioteca Central da UNEB
BIBLIOTECÁRIA: Maria das Mercês Valverde – CRB-5/1109

Pimentel, Felipe Marcelo

Educação pública mercantilizada: as novas estratégias de gestão na atuação da Fundação Luís Eduardo Magalhães / Felipe Marcelo Pimentel. - Salvador, 2009.
136 f.

Orientadora: Prof. Dr^a Ronalda Barreto Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação.
Campus I. 2009.

Inclui referências e anexos

1. Educação e estado - Bahia. 2. Educação - Aspectos políticos - Bahia. 3. Fundação Luiz Eduardo Magalhães. I. Silva, Ronalda Barreto. II. Universidade do Estado da Bahia.

CDD: 379.8142

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dedico à minha amada Elza,
Esposa, companheira de todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus pelas maravilhas que Ele realizou em minha vida, e especialmente pela força concedida para terminar este trabalho. Gostaria também de agradecer à minha esposa pelo apoio constante, compreensão e carinho nos momentos mais difíceis. À minha família pelas palavras de incentivo. À minha orientadora, a Prof^a. Dr^a. Ronalda Barreto Silva, pela dedicação e suporte em todo o processo, pela paciência na orientação, e por sua amizade. Aos queridos colegas do grupo de pesquisa (não citarei os nomes para não correr o risco de esquecer alguém) pelas interferências sinceras e contribuições ao longo da jornada, pelo incentivo mútuo e pelo compartilhar das angústias que cercam esse caminho acadêmico. Aos professores Avelar Mutim e Ivan Novaes pelas importantes observações acerca do trabalho e do texto. Ao Professor Antonio Carlos por suas sugestões e pela disponibilidade. Enfim, a todos e todas que contribuíram de alguma forma para a conclusão desse trabalho, os meus agradecimentos.

RESUMO

PIMENTEL, Felipe Marcelo. **Educação Pública Mercantilizada: as novas estratégias de gestão na atuação da Fundação Luís Eduardo Magalhães**. 2009. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, UNEB, Salvador.

Este trabalho versa sobre o estudo realizado acerca da Fundação Luís Eduardo Magalhães e a sua participação na implementação do Programa Educar para Vencer - EPV. Este Programa norteou a educação básica no Estado da Bahia a partir de 1999, no Governo Cesar Borges, e foi desmontado aos poucos durante o Governo Wagner. Pelo que se constatou o EPV teve duração de quase dez anos, e segundo a Secretaria de Educação do Estado a sua principal contribuição foi em termos de gestão. As *novas estratégias de gestão* presentes no EPV eram apresentadas como forma de promover a modernização dos serviços oferecidos pela escola e a melhoria da qualidade da educação, superando assim, anos de atraso nesta área. Contudo, o que este trabalho demonstra é que essas *novas estratégias de gestão* estão mais relacionadas com a lógica de mercado produzida nas empresas capitalistas, chamadas genericamente de organizações, reproduzindo, então, uma pedagogia da exclusão. Através da análise do conteúdo político dos documentos produzidos na articulação do EPV foi possível constatar a filiação política e ideológica da concepção do Programa: a ideologia conservadora. Neste trabalho, portanto, defendemos que a implementação das novas estratégias de gestão na educação representa a sua mercantilização.

Palavras-chaves: Fundação Luís Eduardo Magalhães – Educação – Gestão – Lógica de Mercado.

ABSTRACT

PIMENTEL, Felipe Marcelo. **Educação Pública Mercantilizada: as novas estratégias de gestão na atuação da Fundação Luís Eduardo Magalhães**. 2009. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, UNEB, Salvador.

This work speaks about the study enjoy Luís Eduardo Magalhães Foundation and your participation on “Educar para Vencer” Program. The “Educar para Vencer” Program to direct the Basic Education on State of Bahia since 1999, in government Cesar Borges, and was finished in government Wagner. In fact, the “Educar para Vencer” to last ten years contributing for management of education. The new strategies of management on “Educar para Vencer” was show like implement to promote the modernize of services offers to school and to better the quality of education to overcome years of late in this area. However, this work shows that news strategies of management are more related with market logic output in capitalist undertaking, call organizations common, reproducing, so, an excluded pedagogy. Across of analyze of politic contents on documents to product at articulation of “Educar para Vencer” was possible to establish the politic branch and ideological of Program concept: the conservative ideology. This work, therefore, defender that the implementation of new strategies of management in education means your marketing.

Key words: Luis Eduardo Magalhães Foundation – Education – Management – Market Logic

SUMÁRIO

Introdução.....	5
1. O Estado Contemporâneo e as Políticas Públicas em Educação.....	22
1.1. “Novidades” na Cena do Estado: a nova forma de reprodução do sistema capitalista.....	23
1.2. A Escola entra em Cena: Políticas Públicas em Educação e a articulação de uma hegemonia conservadora.....	36
2. “Tempos de Mudança” e Novas Estratégias de Gestão: transformações na ideologia das organizações e a formação do trabalhador.....	43
2.1. Tempos de mudança e novas estratégias de gestão.....	44
2.1.1. A metáfora da máquina: visão burocrática das organizações.....	48
2.1.2. A visão sistêmica das organizações: “biologia” organizacional e contingência.....	54
2.1.3. Aperfeiçoando a teoria sistêmica: a metáfora do cérebro.....	58
2.2. O parâmetro da flexibilidade para a formação do trabalhador.....	61
3. A Fundação Luís Eduardo Magalhães: laboratório de políticas neoliberais.....	72
3.1. Ato fundador: o público criando o privado?.....	72
3.2. Intercâmbios organizacionais: a articulação da lógica de mercado para a administração pública.....	81
3.3. Princípios de Governança: a modernização da gestão e dos serviços públicos.....	83
4. A mercantilização da Educação Pública: implementação do Programa “Educar para Vencer”.....	94
4.1. Educar para Vencer: a “revolução” da educação pública.....	95
4.2. A Modernização do sistema e da escola.....	101
4.2.1. Fortalecimento da Gestão Escolar e Certificação Ocupacional: a gestão em foco.....	104
4.2.2. A Regularização do Fluxo Escolar.....	113
4.2.3. O Programa de Enriquecimento Instrumental.....	116
5. Considerações Finais.....	123
6. Anexo.....	126
7. Referências.....	128

INTRODUÇÃO

A temática que discuto aqui é fruto das primeiras indagações que foram desenvolvidas no período de iniciação científica, época em que cursava Licenciatura em História, no Departamento de Educação, Campus II, da UNEB, na cidade de Alagoinhas. Na oportunidade, estávamos envolvidos no projeto de pesquisa *O Banco Mundial na Bahia: a regularização do Fluxo Escolar*, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Ronalda Barreto Silva. Neste projeto pude me aproximar das discussões acerca das políticas públicas para a educação e suas implicações para a gestão.

Durante esta pesquisa, ao iniciar os primeiros passos na vida acadêmica e na pesquisa científica, adentrei o espaço escolar e pude ouvir os agentes que atuavam naquele espaço. O espaço escolar ao qual me refiro estava situado na cidade de Araçás, vizinha a Alagoinhas. Naquela escola, então, através de entrevistas, pude perceber o quão incomodo era a aplicação do projeto, que fora fomentado por agências e instituições tão distantes da realidade e do cotidiano dos alunos e professores daquela localidade. Um dos exemplos foi o questionamento de uma das professoras sobre o ensino da língua estrangeira, afirmando que não era condizente com a realidade daqueles alunos, mas, era exigência do Projeto de *Regularização do Fluxo Escolar*.

Um contraponto em relação a educação na cidade de Araçás era o modelo de educação municipal da cidade de Alagoinhas. O *Projeto de Regularização do Fluxo Escolar* não existia nas escolas geridas pelo Município, e nenhum outro projeto integrante do *Programa Educar para Vencer (EPV)*. Este Programa, além do *Projeto de Regularização do Fluxo Escolar*, abriga outros quatro projetos: *Fortalecimento da Gestão Escolar*; *Certificação Ocupacional*; *Programa de Enriquecimento Instrumental (PEI)*; e, *Avaliação Externa*. Todos estes projetos integrantes do EPV tinham a gestão da Secretaria Estadual de Educação (SEC), e contava com a cooperação efetiva da Fundação Luís Eduardo Magalhães (com exceção apenas da *Avaliação Externa*).

Apesar de a SEC desenvolver ações para levar os projetos do EPV para as escolas municipais, o Município de Alagoinhas recusou a oferta, e isto se constituiu

em um dos pontos de questionamento da nossa pesquisa. Então, para investigar esta questão, entrevistamos a Coordenadora de Projetos da Secretaria Municipal de Educação. A resposta que obtivemos naquele momento foi a de que em Alagoinhas havia uma visão diferente daquela concepção de educação pautada no EPV e o município governado por um grupo do Partido dos Trabalhadores – PT acreditava em uma educação popular. Afirmava que os seus projetos pautavam-se no trabalho desenvolvido por Paulo Freire, numa concepção de educação libertadora. Após esta entrevista, entendemos que o que diferenciava a educação naquela escola estadual em Araçás da educação proposta pelas escolas municipais em Alagoinhas era a postura política.

Tendo em vista esta resposta, partimos para o mestrado com o objetivo de compreender qual era a postura política e a concepção de educação que estava contido na proposta do *Programa Educar para Vencer*. E este era o nosso principal questionamento, até o momento em que entendemos que o EPV não se encerrava em si mesmo, a concepção que está no bojo do Programa é catalisada por uma instituição a *latere* do Governo Estadual, a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM).

A FLEM, Centro de Modernização da Administração Pública, uma instituição de “direito privado”¹, devido ao seu suporte logístico e de gerenciamento, assumiu a responsabilidade de desenvolver vários projetos do EPV o qual tinha por principal objetivo implementar as *novas estratégias de gestão* com o discurso de modernizar a educação e melhorar a sua qualidade. O que ocorre é que essas *novas estratégias de gestão* são modos de gestão pensados para gerir empresas capitalistas, e a FLEM se constituiu em um catalisador na transferência destes modos de gestão criados em organizações privadas para a administração pública, legitimada por uma nova forma de atuação do Estado. O estatuto da FLEM nos apresenta indícios da sua atuação:

Art. 2º – A FLEM tem por finalidade social realizar pesquisas, planejar, fomentar, apoiar e executar projetos e atividades nas áreas de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos, de modernização da gestão e dos serviços públicos, bem como de promover o intercâmbio de experiências organizacionais e de administração entre instituições públicas e privadas, nacionais, internacionais e estrangeiras, cabendo-lhe: (...)

¹ FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. Estatuto. Salvador, BA, 2004.

- II. fomentar e apoiar a articulação e colaboração entre instituições e atores estratégicos da Sociedade, do Governo, da Administração Pública, do Terceiro Setor e do Setor Privado, visando a promoção e otimização de ações de interesse público; (...)
- VI. prestar apoio técnico e operacional para a formulação e implementação de diagnósticos e análises institucionais, de políticas, de planos, de modelos, de estruturas, de processos, de sistemas e de ferramentas, visando a modernização da gestão pública; (...).²

Evidencia-se aqui a finalidade da FLEM como articuladora entre instituições do âmbito público, do âmbito privado e do chamado terceiro setor da sociedade, visando à modernização da gestão pública que pressupõe a adoção das *novas estratégias de gestão*. Tem grande importância no desenvolvimento do EPV, participando em todos os aspectos do Programa, mesmo não participando de todos os projetos efetivamente. Notadamente, o papel da FLEM é um dos principais pontos de investigação para o entendimento de como se constituem as *novas estratégias de gestão* e o seu significado para a educação das maiorias³ baianas.

Não obstante, deve-se levar em consideração que a própria FLEM é instituída como uma organização do terceiro setor, uma fundação de direito privado organizada para modernizar e desenvolver a administração pública⁴, ou seja, gerir a *res pública*. Este tipo de atuação no Brasil é fundada na Reforma do Estado Brasileiro, no governo FHC, sob a orientação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), na gestão Bresser Pereira. O projeto da reforma do Estado Brasileiro enfatiza a crise do Estado regulador da economia e aponta para a publicização que é “a produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado”⁵. Esta publicização é operada a partir das organizações sociais as quais, para o MARE, se constituem em

(...) um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis

² Idem.

³ O sentido de maiorias aqui utilizado se refere à maioria da população despossuída. Cabe salientar que existe uma tradição sociológica de denominar excluídos de *minorias*, isto foi contestado pelo entendimento de que os excluídos são a maioria da população. Cf. GENTILI, Pablo. Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino das maiorias. In.: *Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

⁴ Estatuto da FLEM.

⁵ Cadernos do MARE, nº 2, p. 7

sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.⁶

Neste contexto, a FLEM, devido às suas características de propriedade (iniciativa privada) pública (setor atendido) não-estatal, está inserida como uma organização social, buscando, assim, atuar na oferta de atividade (e serviços) publicizáveis. Essas atividades “correspondem aos setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas, tais como educação, saúde, cultura e proteção ambiental”⁷. É a partir desta abertura que organizações como a FLEM atuam em serviços que antes eram tidos como direitos sociais e, com a crise do modelo de Estado Keynesiano, passam a ser tidos como serviços prestados ao cliente-cidadão⁸. Neste caso, a educação é o setor em questão.

Diante do explicitado, entende-se que para compreender como se configuram essas *novas estratégias de gestão*, deve-se primeiro questionar qual modelo de gestão é implementado pela SEC e FLEM no sistema educacional baiano. Ou seja, que tipo de articulação ocorre entre a FLEM e a SEC? Para isso, é necessário enfatizar qual diagnóstico acerca do modelo de gestão e da concepção de educação é apresentado oficialmente.

No âmbito oficial, o *Plano Estadual de Educação (2006)*⁹ nos oferece indícios para afirmar que o sistema educacional adotou a *visão sistêmica* das organizações como parâmetro para o desenvolvimento da gestão da educação. Desta forma, ressalta-se que esta teoria da administração foi formulada as organizações privadas como sistemas vivos. Por isso, não é uma teoria que se preocupa com as especificidades da educação pública. Essa teoria se ocupa do gerenciamento das empresas capitalistas, tomadas genericamente como organizações. Neste sentido, aplicando uma teoria de gestão desenvolvida em organizações inseridas na rede produtiva do capital, o *Plano Estadual de Educação (2006)* demonstra que a intenção é de gerir a educação pública a partir da lógica capitalista e tomá-la efetivamente como um negócio. O *Plano Estadual de Educação (2006)* orienta que na escola deve haver preocupação com os fornecedores, com os produtos

⁶ Idem, p. 13.

⁷ Idem.

⁸ Termo utilizado no Caderno nº 2 do MARE.

⁹ BAHIA. Secretaria da Educação. Plano estadual de educação da Bahia/Secretaria da Educação. Salvador, BA: SEC, 2006b.

oferecidos e com os serviços prestados, da mesma forma que acontece na lógica do capitalismo, uma lógica de mercado, demonstrando assim, que a educação pública baiana segue uma tendência mundial¹⁰. Neste sentido, os argumentos apresentados nos levam a apontar que a FLEM, através de sua atuação no EPV, exerce papel fundamental nas atuais transformações do sistema educacional baiano promovendo uma lógica de “negócio”, ou de mercado, na educação.

Portanto, diante dos aspectos postos até aqui, pretendemos discutir a seguinte **questão-problema**: *De que forma a FLEM, na implementação das novas estratégias¹¹ de gestão presentes no programa Educar para Vencer, articula uma lógica de mercado na educação pública baiana?*

Para o desenvolvimento deste problema são traçadas as seguintes **questões norteadoras**:

- Que fundamentação teórico-metodológica subsidia e legitima as *novas estratégias de gestão* para a educação pública baiana?
- Quais os mecanismos utilizados pela FLEM na implementação das *novas estratégias de gestão* e na articulação de uma lógica de mercado para a educação pública?
- Quais os significados da articulação da lógica de mercado, inseridas pelas *novas estratégias de gestão* na escola e no sistema educacional, para a educação das *maiorias*?

Partindo da contextualização elaborada na problemática, da definição do problema a ser investigado, e das questões norteadoras que conduziram a pesquisa, delineiam-se aqui algumas **hipóteses** de trabalho. A primeira delas aponta que as *novas estratégias de gestão* são subsidiadas e legitimadas pela *visão sistêmica das organizações*, como nos aponta o *Plano Estadual de Educação*¹². Trata-se de uma ideologia contemporânea elaborada pelos ideólogos da administração no atual

¹⁰ A concepção de gestão presente no documento é a de uma gestão *sistêmica* baseada principalmente em Morgan (1996), teórico organizacional que aponta este modelo de gestão como saída para a superação do modelo burocrático. Pretendemos aprofundar esta discussão no Capítulo II.

¹¹ Referimos-nos aqui e ao longo de todo trabalho como *novas estratégias de gestão* todas as mudanças no sistema educacional baiano após a implementação do Programa Educar para Vencer, tanto na estrutura do sistema quanto na adoção de novos processos.

¹² BAHIA, SEC, 2006b.

processo de reestruturação produtiva do capital. Este processo de reestruturação passa a exigir dos trabalhadores novas habilidades, como a flexibilização pautada na capacidade de “aprender a aprender”, contexto que pressupõe uma nova formação no âmbito escolar.

A segunda hipótese coloca a FLEM como principal articuladora do Programa Educar para Vencer e da implementação das *novas estratégias de gestão*. Os seus mecanismos de atuação são dados a partir da promoção da modernização da gestão e dos serviços públicos, bem como de intercâmbios de experiências organizacionais e de administração entre instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais. Estas novas estratégias de gestão foram desenvolvidas com uma lógica organizacional com fins de gerir negócios no sistema produtivo, assim, ao implementar estas estratégias no sistema educacional e na escola aplicam a lógica do “negócio” na educação.

A terceira hipótese remete para o significado das *novas estratégias de gestão* na escola, articulando uma lógica de mercado, fomentando na educação pública uma “pedagogia da exclusão”, a qual nega às maiorias uma educação pública e de qualidade. Esta pedagogia da exclusão está pautada em um projeto político conservador – o neoliberalismo – o qual estruturalmente produz as desigualdades sociais. Este projeto político conservador procura atribuir um sentido de mercadoria à educação para, desta forma, garantir a sua hegemonia, não apenas pelo controle dos meios de produção, mas dialeticamente, pela via da ideologia fomentando o consenso em torno delas. O neoliberalismo, portanto, tem a necessidade de atribuir sentido de mercadoria à educação devido aos princípios em que se assenta o sistema capitalista. Estes princípios se constituem em: 1) uma sociedade dualizante, aprofundando as desigualdades sociais; 2) um projeto político conservador, reproduzindo a sociedade de classes; e 3) a exclusão das maiorias, desarticulando qualquer forma de luta engendrada pelos despossuídos em direção à transformação da realidade social. Assim, uma educação conservadora para as maiorias, pautada na lógica de negócio capitalista, despolitizada e mercantilizada, exerce uma influência fundamental na articulação do neoliberalismo, na consolidação de sua hegemonia, do consenso em torno de suas estratégias e na desarticulação de uma educação crítica capaz de engendrar a luta pela transformação da realidade social.

As hipóteses levantadas nos conduzem à discussão de conceitos-chaves. Estes conceitos são balizadores da discussão geral aqui explorada. Mais precisamente, são **categorias conceituais** que permeiam o desenvolvimento da pesquisa e serão discutidas ao longo desta dissertação. As categorias conceituais desenvolvidas neste trabalho são, portanto:

1. Estado.
2. Hegemonia.
3. Gestão.
4. Flexibilidade organizacional.

Neste trabalho, portanto, temos por **objetivo** analisar a articulação engendrada pela FLEM na implementação das novas estratégias de gestão presentes no EPV com vistas a desvelar o significado desta lógica para a educação das maiorias. Mais especificamente o que queremos é, primeiramente, questionar a fundamentação teórico-metodológica que subsidia e legitima as novas estratégias de gestão no sentido de refletir acerca das suas limitações e entender as suas interfaces com a educação; caracterizar os mecanismos que a FLEM utiliza neste ato de implementar as novas estratégias de gestão a partir do EPV, buscando compreender o “negócio” educação; e, por fim, analisar os significados das *novas estratégias de gestão* e da articulação da lógica de mercado para a educação das maiorias, questionando os seus princípios.

Perspectiva teórico-metodológica.

Para cumprir com o nosso objetivo optamos por um método específico, filiado a uma postura teórica consolidada, a qual nos remete aos procedimentos metodológicos que serão utilizados neste trabalho. A escolha deste método surge da compreensão de que o objeto de estudo proposto – um programa educacional que implementa

uma política pública específica, e conta com o apoio principal de uma instituição fora da esfera estatal – apresenta uma origem baseada em uma ideologia definida, uma ilusão utilizada para mascarar uma sociedade conflituosa. Duarte (2003), acerca desta ideologia e do seu papel numa sociedade de classes, nos diz que

Quando uma ilusão desempenha um papel na reprodução ideológica de uma sociedade, ela não deve ser tratada como algo inofensivo ou de pouca importância por aqueles que busquem a superação dessa sociedade. Ao contrário, é preciso compreender qual o papel desempenhado por uma ilusão na reprodução ideológica de uma formação societária específica, pois isso nos ajudará a criarmos formas de intervenção coletiva e organizada na lógica objetiva dessa formação societária. (DUARTE, 2003, p. 13-14)

Como nos alertam Marx e Engels (2006), em a *Ideologia Alemã*, “rebelemo-nos contra o domínio das idéias” (p. 35). Isto pressupõe entender que para se produzir uma análise que contemple a realidade, que busque as causas concretas do processo em questão, que supere o que está posto na atual formação societária é necessário optar por um método que se oponha à visão metafísica produtora dessa ideologia em vigor. Neste caso, optamos pelo método materialista histórico dialético. Trata-se, portanto, de uma lógica dialética que está baseada no movimento real, não apenas numa dialética formal, que contempla tão somente o movimento do pensamento. A lógica dialética (materialista) supera a dialética formal, incorporando-a (SANFELICE, 2005).

Devemos considerar que o método materialista histórico dialético é, antes de qualquer coisa, uma concepção de mundo, uma postura frente à realidade que se opõe à visão metafísica (FRIGOTTO, 2002). Devemos compreender que a visão metafísica do mundo propõe uma lógica linear, a-histórica e harmônica. Para combater esta visão conservadora, o materialismo histórico se detém na problematização da realidade concreta, considerando que as idéias são reflexo das realidades e das leis dos processos que se passam no mundo exterior, na existência da realidade objetiva. Portanto, “a dialética situa-se, então, no plano da realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (FRIGOTTO, 2002, p. 75).

Esta postura teórica parte de uma concepção fundada no imperativo de compreender o modo de produção social de existência. Sem dúvida nenhuma, Marx e Engels inauguram esta tradição de análise das ciências sociais rompendo com a tradição idealista. Em *A Ideologia Alemã*, foi elaborada uma crítica à filosofia neo-hegeliana, a qual partia da premissa que ao criticar as idéias o mundo se transformaria objetivamente. Neste sentido, o embate teórico travado tinha por objetivo “evidenciar e desacreditar essa luta filosófica contra a obscuridade da realidade” (MARX e ENGELS, 2006, p. 35), demonstrando assim o caráter conservador da concepção idealista, pois a transformação das idéias em primeiro plano não determinava a transformação da realidade, portanto, este embate consistia na crítica ao idealismo alemão, herdeiro do idealismo positivo de Hegel. Sobre o caráter conservador da cosmovisão idealista, Marx e Engels (2006) afirmam que:

Essa exigência de transformação da consciência significa o mesmo que interpretar de modo diferente o que existe, ou seja, reconhecê-lo por meio de outra interpretação. Apesar de suas frases que supostamente ‘abalam o mundo’, os ideólogos da escola neo-hegeliana são os maiores conservadores. (MARX e ENGELS, 2006, p. 43).

A concepção histórica materialista dialética demonstra que os homens – produtores da história – se diferenciam dos animais, a partir da produção da existência material. Ou seja, a produção da consciência humana – levada à última instância como ideologia – é produzida através do trabalho. Assim, as idéias e a representação da consciência são dadas a partir da produção humana (MARX e ENGELS, 1986).

Enquanto método de análise, vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida, a qual concebe a realidade social dividida em classes, busca-se o estabelecimento de uma filosofia da *práxis*. Neste sentido, é na realidade social que o método de análise adquire legitimidade e consolida a sua forma de produção do saber. Considerando que a condição necessária para instaurar-se um método dialético materialista histórico de investigação é romper com o modo de pensar dominante. Em outras palavras, ao assumir uma postura crítica, a dialética materialista histórica se constitui na ciência do proletariado.

O método em questão aponta uma necessidade fundante para o seu desenvolvimento. Qual seja a necessidade de inventariar as concepções da realidade, no sentido de tomar consciência do que foi engendrado hegemonicamente e contrapor-se com críticas para a transformação do real. Assim, o método materialista se diferencia ao buscar as causas que produzem esta ideologia, a produção do fenômeno social, a partir do caráter histórico dos objetos, construindo uma historicidade frente à assepsia da relação sujeito-objeto (FRIGOTTO, 2002). O método dialético elaborado por Marx em colaboração com Engels pode ser descrito da seguinte forma:

Para Marx só importa uma coisa: descobrir a lei do fenômeno de cuja investigação ele se ocupa. E para ele é importante não só a lei que os rege, à medida que eles têm forma definida e estão numa relação que pode ser observada em determinado período de tempo. Para ele o mais importante é a lei de sua modificação, de seu desenvolvimento, isto é, transição de uma forma para outra, de uma ordem de relações para outra. Uma vez descoberta essa lei, ele examina detalhadamente as conseqüências por meio das quais ela se manifesta na vida social (...). Por isso Marx só se preocupa com uma coisa: provar mediante escrupulosa pesquisa científica a necessidade de determinados ordenamentos de relações sociais e, tanto quanto possível, constatar de modo irrepreensível os fatos que lhe servem de ponto de partida e de apoio. (FRIGOTTO, 2002, p. 79)¹³

Este método, descrito desta forma por um dos opositores de Marx e reproduzido numa das edições de *O Capital*, apresenta um movimento tríplice: de crítica; de construção do conhecimento 'novo'; e, da nova síntese no plano do conhecimento e da ação. Neste movimento devem ser considerados alguns aspectos. O primeiro aspecto a ser considerado é que a dialética materialista histórica é um atributo da realidade e não do pensamento. O segundo aspecto do método é a busca pela superação da aparência das coisas e a ida às suas leis fundamentais. E o terceiro aspecto é o seu ponto de chegada, ou seja, o concreto pensado. Não podemos confundir, deste modo, o movimento do real com movimento do pensamento, pois, o movimento do pensamento vai do abstrato ao concreto, e o movimento do real vai do concreto ao abstrato, diferenciando, assim, o método de exposição do método de investigação. O que ocorre é que se isto for confundido, dificulta a apreensão do caráter histórico do objeto e contribui para o engessamento da pesquisa.

¹³ Frigotto (2002) retira esta citação do prefácio de uma das edições de *O Capital* de Marx. O próprio Marx no intuito de sintetizar o seu método reproduz o comentário de um de seus críticos, o qual explicita de forma precisa o cerne do materialismo histórico, “a lei de sua modificação”, o movimento dialético.

O que há de maior contribuição na utilização deste método é o seu caráter de *práxis*. Enquanto *práxis*, o método dialético materialista histórico opera uma crítica e uma construção de conhecimento crítico para a transformação da realidade (FRIGOTTO, 2002). Desta forma, a *práxis* articula teoria e ação, incidindo na conscientização dos sujeitos, que é “a atividade prática social dos sujeitos históricos concretos” (FRIGOTTO, 2002, p. 82). De fato, ao tomar o método apenas como estratégia, técnica ou instrumento, ocorre uma desmobilização do saber, um engessamento da pesquisa, e uma má compreensão do objeto. Portanto, existe a necessidade de conceber uma pesquisa como *práxis*.

A *filosofia da práxis* – outro termo que pode designar o método materialista histórico dialético – desenvolve-se a partir do monismo materialista. O monismo materialista, não deve ser desprezado, nem muito menos desconsiderado. Contrariamente ao “senso comum”, que julga este monismo como dogmático, doutrinário e determinístico – o que se constitui em um equívoco – devemos levar em conta que o monismo:

Funda-se na concepção de que o real, os fatos sociais – fatos esses produzidos pelos homens em determinadas circunstâncias – têm leis históricas que os constituem assim e não diferentemente, e que tais leis condicionam seu desenvolvimento e sua transformação. (FRIGOTTO, 2002, p. 84)

Como está exposto, é a estrutura econômica, ou seja, as relações sociais, políticas, ideológicas, culturais e educacionais – fundadas na produção e reprodução material da existência – é que definem o complexo social em suas diferentes dimensões. Compreender esta dimensão do método é de substancial importância para não tornar a análise obsoleta e produzir exatamente ao contrário da proposta do método. Não se deve tomar a noção da determinação econômica de forma errônea, como o faz o materialismo tradicional, a economia deve ser tomada como a produção da vida material dos homens – que envolve múltiplos fatores. De forma mais analítica,

(...) A função e o significado da dialética só podem ser concebidos em toda a sua fundamentalidade se a filosofia da *práxis* é concebida como uma filosofia integral e original, que inicia uma nova fase na história e no desenvolvimento mundial do pensamento, na medida em que supera (e, superando, integra em si os seus elementos vitais) tanto o idealismo quanto o materialismo tradicionais, expressões de velhas sociedades. Se a filosofia da *práxis* não é

pensada senão como sendo subordinada a uma outra filosofia, é impossível conceber a nova dialética, na qual, precisamente, aquela superação se efetua e se expressa(...).

Sente-se que a dialética é algo árduo e difícil, na medida em que o pensar dialeticamente vai de encontro ao vulgar senso comum, que é dogmático, ávido de certezas peremptórias, tendo como a lógica formal como sua expressão. (GRAMSCI apud SANFELICE, 2005, pp. 77 e 78)

Marx e Engels (2006), na medida em que apresenta o método dialético materialista histórico, expõe a contraposição entre as cosmovisões materialista e idealista, demonstrando o caráter mítico da teoria hegeliana, da dialética formal, exemplificando com os conceitos de “substância” e “consciência de si”. E propõem que a Ideologia deve ser pensada levando em consideração que “a produção de idéias, de representações e da consciência está, no princípio, diretamente vinculada à atividade material e o intercâmbio material dos homens, como a linguagem da vida real” (MARX e ENGELS, 2006, p. 51). A função da ideologia está pautada no movimento dialético entre estrutura e superestrutura. É na estrutura, ou seja, nas bases materiais de produção da vida, da organização do trabalho, que se produz a ideologia presente na superestrutura – a produção de idéias, de representações e da consciência. Para tanto, é necessário perceber que o movimento dialético acontece,

Ao contrário do que sucede na filosofia alemã, que desce do céu para terra, aqui se ascende da terra ao céu. (...) não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, nem do que são nas palavras, no pensamento, imaginação e representação dos outros para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se, sim, dos homens em sua atividade real, e, a partir de seu processo na vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo vital. (MARX e ENGELS, 2006, pp. 51 - 52)

Ao estabelecer um método que se contrapõe a uma concepção vigente, a uma ilusão que está fundada numa sociedade dualizante, tem que se ter evidente o caráter transitório desta ideologia que é determinada a partir da atividade real dos sujeitos. É propriamente este o sentido que se deseja desenvolver neste trabalho.

Apontamos em nossas hipóteses que a *visão sistêmica das organizações* é uma ideologia produzida no âmbito da reestruturação produtiva do capital, portanto existe a necessidade de analisá-la, para a sua superação, considerando o movimento tríplice do método – de crítica, de construção do conhecimento novo e da práxis. Nesta análise não deve ser desprezado o fato de que no atual momento ainda vivemos numa sociedade dualizante, e que a cada momento se aprofundam

as suas desigualdades. Por isso devemos atentar para as palavras de Marx e Engels (2006) quando ressaltam que “as idéias [*Gedanken*] da classe dominante são, em todas as épocas, as idéias dominantes; ou seja, a classe que é a força material dominante da sociedade é ao mesmo tempo sua força espiritual dominante” (MARX e ENGELS, 2006, p. 78). Portanto, o método dispõe de elementos que nos ajudam a compreender o predomínio ideológico das *novas estratégias de gestão*, que se apresenta no interior das organizações – nas empresas e instituições privadas, nas instituições públicas –, na formulação de políticas e até mesmo nos espaços e produtos de entretenimento.

Na tradição marxista, quem de melhor maneira elaborou acerca deste predomínio ideológico e da construção do consenso em torno das idéias da classe dominante foi Gramsci. A partir da sistematização de uma ciência marxista da ação política, a teoria gramsciana caracteriza este predomínio ideológico através do conceito de hegemonia. Neste sentido, a hegemonia é consolidada primeiramente quando existe um, certo, modo de vida e de pensamento dominante; e, quando um conceito de realidade é difundido por toda a sociedade. Precisamente, “tal hegemonia, nos termos de Gramsci, significava o predomínio ideológico dos valores e normas burguesas sobre as classes subalternas” (CARNOY, 1994, p. 90).

O desenvolvimento do conceito de hegemonia aponta para uma ampliação da concepção de Estado, que nos escritos marxianos constituía-se apenas da sociedade política. Na teoria gramsciana o Estado é constituído da sociedade política e da sociedade civil, e isto é mais evidente nas sociedades em que há um maior avanço do sistema capitalista. Neste sentido, a expressão da sociedade civil e da sua hegemonia se dá por meio de instituições de Estado (cf. CARNOY, 1994; SEMERARO, 1999).

A discussão de Estado, como categoria conceitual, deve ser mais aprofundada posteriormente neste trabalho, mas ressalta-se neste momento que a discussão da concepção gramsciana de Estado Ampliado (sociedade civil e sociedade política), articulado com o conceito de hegemonia oferece possibilidades de um desenvolvimento metodológico que direcionam os procedimentos a serem adotados na pesquisa. Sobre isto, é importante ressaltar que a mediação da hegemonia é articulada por instituições, como exemplifica Buci-Glucksmann (apud CARNOY, 1994),

O aparelho de escola (educação superior e básica), o aparelho cultural (os museus e as bibliotecas), a organização da informação, o planejamento de vida, urbanismo, sem esquecer a importância específica dos aparelhos possivelmente herdados de um modo de produção anterior (por exemplo, a Igreja e seus intelectuais). (BUCI-GLUCKSMANN apud CARNOY, 1994, p. 96)

A teoria gramsciana evita o institucionalismo de Weber, pois as instituições que formam o aparelho hegemônico apenas ganham sentido quando pensadas no contexto da luta de classes e da classe dominante. Sobre as instituições afirma-se que

Elas não são instituições “unicamente” administrativas e tecnológicas; ao contrário, como o próprio sistema de produção, elas estão imbuídas de um conteúdo político. O conteúdo político é a tentativa das classes dominantes de expandir sua capacidade para reproduzir seu controle sobre o desenvolvimento da sociedade. Para Gramsci é a superestrutura que evoca a extensão e a natureza dessa capacidade. (CARNOY, 1994, p. 96)

Em termos metodológicos, ao buscar apreender o objeto em questão, qual seja um programa educacional que materializa uma política pública, articulada por uma instituição específica que adentra o aparelho de Estado, a análise do conteúdo político das ações da referida instituição é fundamental.

Este tipo de análise não é novidade no campo educacional. A tese de livre-docência de Saviani (1988) é um exemplo de como realizar uma análise de conteúdo político. Em seu trabalho, Saviani (1988), tomando como objeto de estudo as Leis 4.024/61 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e 5.540/68 (Reforma Universitária), buscou analisar o significado político da ação do Congresso Nacional na legislação do ensino, focando o estudo não no produto da lei, mas sobre o processo sobre o qual foi constituída. Saviani (1988) coloca que “em lugar do palco, se procurou focalizar os bastidores a fim de trazer à tona as motivações políticas a partir das quais as diferentes propostas foram formuladas” (p. 10). Portanto, o estudo de Saviani (1988) se ocupa da análise de uma instituição no contexto da luta de classes.

Foi demonstrado neste estudo que a ação do Congresso Nacional estava pautada no “autoritarismo desmobilizador” que naquele momento buscava fortalecer uma “democracia excludente”. Portanto, ao considerar o “significado político” buscou-se

(...) evidenciar o grau que a estratégia política dominante no seio do regime político vigente em cada um dos períodos examinados determinou, pela ação dos parlamentares, a conformação final do texto que acaba por se converter em lei. Tal não deve, porém, ser confundido com o sentido político que a lei acabou assumindo 'a posteriori' no processo de sua implantação já que aí ela tem que haver com forças que, ainda que não representadas ou majoritárias no Parlamento, se fazem presentes na organização escolar como expressão social significativa. (SAVIANI, 1988, p. 10)

A lição deixada por Saviani (1988) no sentido do desenvolvimento da pesquisa está na forma com a qual o pesquisador demonstra o movimento da realidade na constituição das leis analisadas. Este movimento foi demonstrado na preocupação com as emendas realizadas que mudavam completamente o sentido do texto enviado pelo poder executivo, demonstrando como o Estado, compreendido como sociedade política e sociedade civil, se constitui em um espaço de disputa pela hegemonia.

Desta forma, a análise a ser desenvolvida neste trabalho, deve se preocupar com os vários indícios e fontes produzidas na articulação do Programa Educar para Vencer. Principalmente, no que tange à ação da FLEM no contexto da luta de classes. Tendo isto em vista, adotamos os seguintes procedimentos metodológicos:

- Revisão bibliográfica;
- Análise da produção sobre a teoria das organizações, inventariando a ideologia da *teoria sistêmica das organizações*;
- Análise documental, buscando apreender o conteúdo político produzido pelas instituições envolvidas.

As **fontes documentais** utilizadas nesta pesquisa serão aquelas produzidas na articulação da lógica de mercado na educação pública baiana. Com o objetivo de aprofundar a discussão, utilizaremos principalmente alguns documentos e produções da própria FLEM, bem como de seus dirigentes e assessores, a saber: o documento Trajetória da FLEM (1999-2006), o qual revela diversos aspectos desta articulação e esclarece como se deu o processo que antecedeu a criação da FLEM; produções de Geraldo Machado (Superintendente Geral da FLEM) e Vera Queiroz (Assessora de Gestão Estratégica da FLEM), bem como de outros representantes da FLEM e da SEC, apresentados em Congresso do CLAD (Centro Latino-

Americano de Administração para o Desenvolvimento); as publicações da instituição *Cadernos FLEM*; e, a dissertação de mestrado em Administração (UFBA) de Monique Badaró Campos (Assessora de Relações Internacionais da FLEM) *Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalisadores: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães* (CAMPOS, 2002), a qual revela dados importantes para esta análise. Outros documentos que complementam o trabalho são:

- Programas e Projetos Prioritários (BAHIA, 2006a);
- Plano estadual de educação da Bahia (BAHIA, 2006b);
- Plano Plurianual do Estado da Bahia 2003-2006 (LEI nº 7.525 de 22 de Outubro de 1999);
- Estatuto da FLEM (FLEM, 2006a);
- Lei nº 7.349 que autoriza o Poder Executivo a praticar os atos necessários à instituição da Fundação Luís Eduardo Magalhães – Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública, sob a forma de fundação, com personalidade jurídica de direito privado;
- Sites institucionais da FLEM e da SEC;
- Comunicações de integrantes e convidados da FLEM em Congressos de Administração e Conferências realizados pela instituição.

Para a análise destes documentos serão utilizadas as seguintes **categorias de análise** que se diferenciam das categorias conceituais, pois as categorias conceituais estão relacionadas com a nossa perspectiva teórica e abordam a temática geral. As categorias de análise estão mais relacionadas com o desvelar dos documentos são termos que emergem na sua leitura e nos ajudam a explicar o movimento da realidade. Neste trabalho elegemos as seguintes categorias de análise:

- Governança;

- Cooperação Internacional;
- Novas Estratégias;
- Consenso.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, nos quais procuramos mostrar o movimento da realidade e contemplar a discussão do problema proposto. No primeiro capítulo, *O Estado Contemporâneo e as políticas públicas em educação*, discutimos como a atual forma de reprodução do sistema capitalista interfere na organização do Estado, e de como isto repercute na formulação das políticas públicas e, especialmente, nas políticas educacionais. No segundo capítulo *“Tempos de Mudança” e Novas Estratégias de Gestão: transformações na ideologia das organizações e a formação do trabalhador*, procuramos demonstrar, a partir da reestruturação produtiva do capital, como se encontra a ideologia das organizações e como esta ideologia vêm interferir na formação do trabalhador. O terceiro capítulo *A Fundação Luís Eduardo Magalhães: laboratório de políticas neoliberais* trata da própria fundação, desde a sua concepção, demonstrando como esta instituição se constitui em um laboratório de políticas neoliberais na Bahia ao catalisar a ideologia das organizações para o âmbito do Estado. E, no último capítulo *A mercantilização da Educação Pública: a implementação do Programa “Educar para Vencer”*, analisamos propriamente o conteúdo político do Programa, demonstrando o significado das *novas estratégias de gestão* (a ideologia das organizações) para a educação das maiorias.

CAPÍTULO I

O Estado Contemporâneo e as políticas públicas em educação.

Como colocamos inicialmente, este trabalho se arvora em uma investigação no contexto das políticas públicas em educação, especialmente no que tange à articulação, à implementação e à operacionalização do principal programa de educação básica no Estado da Bahia nos últimos dez anos: o *Programa Educar para Vencer* (EPV), com a participação da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM). De certa forma buscamos uma abordagem diferenciada de outros estudos que não questionam o momento de formulação das políticas públicas. Segundo Boneti (2006), de um modo geral, a academia convencionalmente vem analisando as políticas públicas com interesse especialmente nos resultados da aplicação dos recursos públicos, e na análise mais avaliativa, quantitativa e qualitativa dos investimentos públicos realizados. Ou seja, a academia se detém na investigação do destino e na gestão dos recursos públicos. É importante salientar que este tipo de análise pode ser relevante, contudo, ela não abarca o momento da gestação das políticas públicas e dos programas de governo derivantes dessas políticas. Boneti (2006) nos afirma que é necessário tratar a temática a partir de um enfoque que contemple à “(...) complexidade que envolve a dinâmica da formulação e da operacionalização das políticas públicas, considerando os diferentes momentos históricos, em especial o da contemporaneidade” (BONETI, 2006, p. 61).

Entre as várias contribuições de Boneti (2006) destaca-se a sua proposição acerca da forma que se deve proceder na análise das políticas públicas. Considerar a “complexidade que envolve a dinâmica da formulação e da operacionalização das políticas públicas”, numa perspectiva materialista, é relativo ao questionamento da fundamentação teórico-metodológica dessas políticas, da sua ideologia fundante, fomentada nas relações de produção, a qual é anterior à sua formulação. Esta fundamentação é engendrada no contexto sócio-econômico e a implementação e operacionalização dessas políticas são efetivadas através do Estado.

Portanto, este trabalho inicia a sua discussão a partir do conceito de Estado, pensando em sua forma contemporânea, sem perder de vistas a sua relação com as classes sociais, para que a partir desta discussão, possamos entender como se constituem e como se configuram as políticas públicas e, dentre elas, mais detidamente as políticas educacionais.

1.1. “Novidades” na Cena do Estado: a nova forma de reprodução do sistema capitalista.

A categoria Estado é amplamente discutida por vários trabalhos acadêmicos, contudo, neste trabalho, faz-se necessário a sua discussão no sentido de contemplar o recorte do tema aqui proposto. Sobre a importância da análise da categoria Estado no estudo das políticas públicas, Azevedo (2004) coloca que,

(...) quando se enfoca as políticas públicas de um plano mais geral e, portanto, mais abstrato isto significa ter presente as estruturas de poder e dominação, os conflitos infiltrados por todo o tecido social e que têm no Estado o *lócus* da sua condensação, como sugeriu POULANTZAS (1980). Em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições de Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente. (AZEVEDO, 2004, p. 5)

De fato, o Estado e suas instituições são fundamentais na implementação e operacionalização das políticas públicas. Entendendo o Estado como espaço de conflito, como lugar onde atua uma correlação de forças na luta pela hegemonia, pode-se inferir que as políticas públicas são definidas a partir dessas relações nele existentes. Nas palavras de Boneti (2006),

Entende-se por política pública o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. (BONETI, 2006, p. 72)

Esta “dinâmica do jogo de forças” tem sua origem nas contradições e antagonismos estabelecidos nas relações de produção da vida material, e esta dinâmica se torna perceptível nos espaços de conflito, na cena do Estado. Compreende-se, então, que é na relação entre o Estado e as classes sociais que se instrumentalizam os agentes definidores das políticas públicas. Neste sentido,

(...) é preciso considerar também o tipo de organização social de cada formação histórica, ou seja, o Estado hoje, no capitalismo, e sua relação com as classes sociais. No estudo das políticas públicas, não se pode deixar de se considerar a estreita relação entre classe social e Estado, no capitalismo. (BONETI, 2006, p. 67).

Enfim, deve ser levado em consideração, na análise das políticas públicas, o fato de que atualmente o projeto do capitalismo globalizado constitui-se no principal agente definidor dessas políticas. Isto significa dizer que existe uma ordem mundial que está baseada numa correlação de forças internacionais onde figuram interesses econômicos e políticos. Este projeto é fomentado e (re)avaliado pelas nações industrializadas com o principal objetivo de manter uma hegemonia conservadora.

Neste sentido, o Estado contemporâneo deve ser entendido a partir do modo de produção que o engendra: o modo de produção capitalista. No capitalismo, a mercadoria se constitui na célula mais simples, na sua unidade mínima. É, portanto, a partir da mercadoria que devem ser analisadas todas as manifestações fenomênicas do modo de produção capitalista. Todas as manifestações do Estado contemporâneo (capitalista) estão pautadas na mercadoria, inclusive, as políticas públicas (LIMA, 2006). Isto fica mais evidente quando se constata que há uma preponderância dos interesses das elites econômicas no delineamento das políticas públicas. Nota-se, portanto, que

Mesmo que no nível local (nacional e Estadual) exista uma correlação de força política na definição das políticas públicas, envolvendo os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, mesmo que no nível nacional um partido de esquerda assuma o governo, a definição das políticas públicas é condicionada aos interesses das elites globais por força da determinação das amarras econômicas próprias do modo de produção capitalista. (BONETI, 2006, p. 69)

Pensando no sistema capitalista a partir da mercadoria, como unidade mais simples deste sistema e como parâmetro para a sua análise, constata-se que as empresas (micro, pequenas, médias e grandes) configuram-se como instâncias produtoras destas mercadorias. Estas, por sua vez, pertencem a empresários privados que detêm poderes de acordo com o tamanho do aporte de capital, os quais podem negociar uns com os outros estabelecendo hierarquias consonantes com a distribuição desigual de poder. Percebemos, então, que desde o seu fundamento a sociedade capitalista aparece dividida em classes, ou seja, aqueles que possuem os meios de produção de mercadorias – e que se utilizam disto para acumular capital e poder – e os que não possuem – e vendem a sua força de trabalho para sobreviver.

Nesta lógica, os proprietários dos meios de produção, e por consequência das mercadorias, precisam trocar estas mercadorias a fim de obter o valor nelas contido realizando o acúmulo de capital. Portanto, é o valor de troca que possibilita as relações entre as empresas privadas, entre os indivíduos produtores e consumidores da sociedade capitalista. Nesta troca (desigual) é processado o acúmulo de excedente do trabalho social, pois a mercadoria nada mais é do que produto de uma forma social determinada. Assim, é através da concorrência, no âmbito do mercado, que os múltiplos capitais vão exercer o seu poder, impondo-se de forma coercitiva externa, o que obriga as empresas a investirem em tecnologia e inovação, sob pena para aqueles que não o fizerem, de serem aniquiladas pelo mercado. (LIMA, 2006)

Evidencia-se, então, a heterogeneidade, o conflito, a contradição e o antagonismo da sociedade lastreada pelo sistema capitalista. As classes passam a concorrer e lutar entre si, estabelecendo relações de poder. Sob este contexto o Estado é fundamental, pois é este “ente” que assume a responsabilidade de mediar os conflitos da sociedade capitalista, e isto através de um planejamento que se operacionaliza através das políticas públicas. Segundo Lima (2006),

No momento em que o Estado passa a assumir o planejamento – as políticas públicas como braço de sua ação no todo social – essa atuação não é nada mais do que o resultado dos conflitos sociais, políticos e econômicos ocasionados pelas diferentes classes sociais que colimaram na necessidade de investir, de forma planejada, mas de acordo com os interesses da classe dominante, o excedente econômico produzido pelo trabalhador coletivo. (LIMA, 2006, p. 93)

Então, o planejamento no Estado capitalista se traduz “numa série de políticas públicas que são o resultado dos diferentes interesses sócio-econômicos da sociedade mercantil capitalista, com prevalência dos interesses da elite sócio-econômica” (LIMA, 2006, p. 94).

Para alguns autores, a exemplo de Bruno (1997), contemporaneamente o capitalismo tem assumido novas formas e um novo ritmo de atuação, principalmente no pós 1970, o que não significou a sua superação, apenas uma mudança na sua forma de reprodução. Para Bruno (1997), sobre o projeto do capitalismo globalizado são três os aspectos balizadores que, conjuntamente, configuram a nova forma de atuação e reprodução do capital: a globalização da economia; a transnacionalização das estruturas de poder; e a reestruturação produtiva. São estes os três aspectos que vem se desenvolvendo desde os anos sessenta e se intensificaram nos setenta, interferindo diretamente e transformando o modo de atuação e planejamento do Estado. Neste sentido, o que se pode afirmar é que “a globalização da economia decorre do processo de internacionalização do capital que se desenvolve desde o início do capitalismo, já que este modo de produção nunca foi um sistema com características nacionais”, contudo, “as suas formas de realização não foram sempre as mesmas”, bem como o ritmo processado ao longo do tempo (BRUNO, 1997, p. 16).

A partir do Pós Segunda Guerra, houve uma maior integração entre processos econômicos, a exemplo da expansão das multinacionais e, conseqüentemente, a internacionalização do capital. Organismos internacionais (até os anos 1970) como ONU, FMI, GATT, BIRD, passaram a ditar as normas, principalmente centradas no bloqueio econômico ao capitalismo centralmente planejado da URSS. Contudo, é a partir do final dos anos 1970 que se destaca uma nova forma de concentração do capital que ignora os Estados-Nações ultrapassando as suas ações. Para Bruno (1997),

Chegou-se a esta nova forma porque a aceleração da concentração de capital permitiu às maiores empresas relacionarem-se diretamente, secundarizando o papel do Estado como coordenador da vida econômica, assumindo elas próprias, cada vez mais, funções econômicas e políticas de abrangência supranacional. (BRUNO, 1997, p. 17)

O que ocorre com esta mudança na forma de reprodução do capital não é o fim do Estado – nem o fim da história –, mas a sua transformação. Não podemos esquecer que o Estado está ligado intrinsecamente ao sistema capitalista e, à medida que crescem as taxas de acumulação de capital, exige-se o aperfeiçoamento e o desenvolvimento das suas instituições. Segundo Lima (2006), esta nova forma de atuação e de planejamento do Estado é pautada por uma crise de negação da negação da mercadoria. Como Lima (2006) demonstra, as economias integradas pela globalização possuem três departamentos que se desenvolveram historicamente no processo de acumulação capitalista: o departamento I é o produtor de máquinas para produzir máquinas; o departamento II é o produtor de meios de consumo para assalariados e meios de consumo de luxo; e, o departamento III é o produtor de não-mercadorias.

No desenvolvimento da forma de acumulação do capital, até o ano de 1929, os departamentos I e II foram os responsáveis pela dinamização da economia capitalista, sendo até este momento a produção de máquinas para a produção de máquinas e a produção de artigos para o consumo a prioridade do sistema. Contudo, a partir da década de 1930, o departamento III, produtor de não-mercadorias, assume a preponderância do acúmulo de capitais, devido à incapacidade de consumo gerada pela crise de superprodução. Predominou, neste período, o trabalho improdutivo organizado pelo Estado, que politicamente assumiu o modelo de bem-estar social. Desta forma, o que ocorreu em 1970 foi a crise do Estado de bem-estar, também conhecido por modelo keynesiano, ou seja, a negação da negação das mercadorias (LIMA, 2006).

A crise das não-mercadorias, que se apresentou politicamente como crise do Estado de bem-estar, proporcionou espaço para o surgimento de outro modelo político. O antigo liberalismo – predominante até a crise de 1929 – sofreu uma metamorfose e ganhou nova roupagem: o neoliberalismo. A política neoliberal tem como objetivo principal investir no avanço do privado sobre o público. A partir da adoção das políticas neoliberais a primazia do público começa a ceder à primazia do privado, a partir disso, a concepção de Estado se transforma e surge, então, o modelo de Estado Mínimo. O Estado passa a ser mínimo no sentido da redução dos gastos sociais e das estruturas burocráticas, no oferecimento de serviços, mas, se

fortalece ainda mais na área jurídica (BOBBIO, 2005). Com as reformas neoliberais, o papel do Estado-nação no mundo passa a ser o de mediador das políticas globais de ajuste que engendram os seus princípios privatizantes em todas as instâncias. E a educação, concebida como política social, não está alocada como exceção neste processo.

Em relação às raízes do neoliberalismo, como doutrina política, Silva (2001) demonstra que foi a partir das idéias de Hayek e Friedman, os quais não admitiam nenhuma interferência do Estado na vida privada dos indivíduos, que se formula todo o discurso conservador. Neste sentido, os Estados nacionais que adotaram esta doutrina sofreram modificações na sua atuação e alteraram o modo como estabeleciam as políticas públicas.

Estas mudanças são sentidas na reconfiguração dos acordos e eventos realizados pelos Estados-nacionais. Este fato pode ser constatado pela evolução dos termos multinacional, internacional e transnacional. O multinacional indicava a multiplicidade de nacionalidades em inter-relação, definindo espaços que pressupunham a soberania do Estado Nacional. O termo internacional significou durante longo período um inter-relacionamento entre várias nações específicas, mas que ainda pressupunham a soberania e a importância da atuação dos Estados-nacionais, e se constituía no palco onde atos nacionais eram realizados. Entretanto, o termo atualmente mais utilizado nos encontros e acordos globais é o transnacional, o qual passa a indicar uma situação inteiramente distinta: ignora-se o princípio da nacionalidade.

O que vêm ocorrendo é uma movimentação de organizações – empresas transnacionais – independentemente da concessão dos Estados-nacionais – no espaço deixado pela “redução” do Estado – definindo o destino de localidades sem prévia consulta aos “poderes locais”. Pautadas na atuação do “Estado Mínimo”, as organizações não encontram mais os mesmos obstáculos, pois estas organizações centralizam muito poder econômico e estabelecem cada vez mais “um padrão de divisões e cortes transversais e de associações inteiramente novos” (BRUNO, 1997, p. 19). Neste sentido, a transnacionalidade remete a um padrão gerencial baseado numa estrutura sistêmica. Este padrão gerencial surge da busca e reivindicação das empresas por eficiência a qual é

(...) baseada na conceituação do planeta como uma unidade econômica única, cujas partes são necessariamente interdependentes; o que lhes permite a transferência de dinheiro e recursos materiais e humanos, de um continente para outro, transcendendo as fronteiras e transformando profundamente as características dos Estados Nacionais. (RATTNER, 1978, p. 93 apud BRUNO, 1997, p. 19)

O que facilita esta forma de atuação das organizações é o desenvolvimento das tecnologias de informação e das telecomunicações, que permitem o gerenciamento dos negócios das empresas mesmo a longa distância, atuando transnacionalmente. Então,

Controlando metade da economia e do comércio mundiais, algumas centenas de conglomerados e corporações transnacionais ampliaram decisivamente a área de suas operações, mediante a globalização do *desing*, da produção, distribuição e consumo de bens e serviços, criando redes de empresas e operações interdependentes, para onde se desloca a tomada de decisões e a gestão da economia mundial. (BRUNO, 1997, p. 19)

A atuação transnacional dessas organizações procura vetar a possibilidade de qualquer governo estabelecer uma política monetária própria devido à capacidade de acumulação e transferência de recursos que estas grandes empresas possuem. O que ocorre é o comportamento de via dupla das organizações: primeiro, como produtoras, as empresas ultrapassam as barreiras protecionistas intervindo na economia e, como credoras, exercem a coerção sobre os governos que queiram opor-se à sua penetração. Desta forma, “a internacionalização do capital alcançou um estágio superior e transformou-se em transnacionalização” (BRUNO, 1997, p. 20). Portanto,

São estas empresas operando em redes as únicas instituições capazes de coordenarem um processo econômico que se mundializou, enquanto os Estados Nacionais “locais” encontram dificuldades crescentes para manter certos mecanismos de controle de suas economias e para garantir aos seus cidadãos estabilidade econômica, políticas de emprego, poder aquisitivo, proteção contra riscos ambientais, questões estas que dependem cada vez mais de fatores e decisões externas, que escapam de sua área de competência. (BRUNO, 1997, p. 20)

São estas as amarras econômicas do modo de produção capitalistas que interferem na soberania dos Estados e que no fim das contas condicionam e determinam a

definição das políticas públicas e dos programas decorrentes destas. Sintetizando este aspecto, Azevedo (2004) coloca que,

(...) deve-se considerar que os fenômenos da hipertrofia e complexificação do Estado, decorrentes do aprofundamento de sua intervenção na sociedade – e portanto, da implementação de políticas públicas –, têm sido alvo central de questionamentos teóricos e práticos. Desde a década de 1970, como sabemos, as formas e funções assumidas pelo Estado passaram a ser postas em xeque, em consequência das próprias crises enfrentadas pelo modo de acumulação capitalista e dos rumos traçados visando à sua superação. No contexto desta superação é que se situou o processo de globalização do planeta, configurando uma outra geopolítica em articulação aos requerimentos do modo de acumulação flexível que foi se impondo, a partir da absorção das chamadas novas tecnologias. Isto, dentre outras consequências, trouxe profundas repercussões para o mundo do trabalho e, portanto, passou a repercutir na definição das políticas educativas. (AZEVEDO, 2004, p. 6)

Considerando a contínua ofensiva da primazia do privado sobre o público, fomentada pelo neoliberalismo, apontamos para o aprofundamento deste processo de mudanças nas formas de atuação do Estado, que pode ser constatado por progressivas mudanças nas estruturas de poder. Segundo Bruno (1997), há uma recente reconfiguração dos organismos internacionais, os quais vêm perdendo espaço para redes de empresas que agem independentes destes organismos. Os organismos que permanecem ativos, a exemplo do FMI e do BM, passaram a ter como principais parceiros de interação as empresas transnacionais (cf. BRUNO, 1997). Com a restrição da atuação dos Estados nacionais, a estes “(...) resta disputarem entre si os investimentos das grandes empresas, esforçando-se para lhes oferecer o maior número possível de benefícios, numa posição inteiramente subordinada” (BRUNO, 1997, p. 22).

A estrutura de poder que tem se configurado obedece a um novo tipo de coordenação política. Esta estrutura de poder passa para um âmbito de abrangência supranacional, baseada em uma articulação entre vários pólos. Pressupõe-se que estes pólos assumem posições na qual o Estado Mínimo recua, permitindo assim o avanço direto do âmbito privado sobre os espaços públicos. Estes pólos de poder se constituem: nos centros de decisões dos maiores grupos econômicos; nos organismos internacionais, com novas funções; nos organismos políticos e administrativos oriundos das esferas governamentais, agora cooptados pela esfera

dos interesses das grandes empresas; e, nas centrais sindicais burocratizadas. Para Bruno (1997),

Esta nova estrutura de poder constituída de múltiplos pólos esvazia o Estado Central de seus poderes e atribuições, limitando, de um lado, sua capacidade de ação, e, de outro, provocando sua desagregação mediante as privatizações e a cooptação de seus órgãos. A esta nova estrutura de poder político, Bernardo (1987; 1991; 1992) denomina Estado Amplo, em contraposição ao Estado Nacional, por ele definido como Estado Restrito. O sistema político que daí emerge, segundo o autor, é o neocorporativismo informal. (BRUNO, 1997, p. 23)

Caracterizado como Estado Amplo¹⁴, este “novo” sistema de poder informal e “invisível”, pode aparentemente apresentar-se como uma estrutura frágil, contudo não se trata disso. Ao organizar-se desta forma ele preserva-se de ações contestatórias e de enfrentamentos, atuando, portanto, sem assumir responsabilidades políticas e sociais. O ocultamento deste é reforçado pela mídia – integrante deste sistema de poder – focando a esfera política apenas no executivo, legislativo e judiciário.

O que existe de novidade nesta nova forma de organização das estruturas de poder não está na instrumentalização do Estado e de suas instituições pela classe capitalista, pois de certo modo isto já ocorre desde a sua origem, devido a hegemonia da classe dominante. O que há de novidade na cena do Estado é a forma pela qual este “ente” está sendo instrumentalizado. Ocorre que há poucas décadas atrás não havia concentração de capital suficiente para que as empresas capitalistas assumissem diretamente funções públicas. O Estado assumia este papel: a manutenção das condições para a produção e o controle social, o embate ocorria mais diretamente. Neste sentido, o Estado era a instância para a tomada de decisões. Contudo, atualmente

(...) as grandes decisões são tomadas fora de suas estruturas formais. O processo decisório decorre diretamente dos centros de poder do Estado Amplo, e o Estado Nacional só é acionado a posteriori para operacionalizar e para implementar estas decisões e legitimá-las do ponto de vista jurídico. (BRUNO, 1997, p. 24)

¹⁴ BRUNO (1997) aponta as características do “Estado Amplo”, conceito que complementa o de “Estado Mínimo”, e ajuda a visualizar a atuação das organizações que não estão na estrutura formal do Estado. Podemos sintetizar da seguinte forma, A atuação do Estado Formal passa a ser mínima e a atuação das outras organizações ao lado do Estado se amplia.

Além da concentração do capital e da atuação dos grandes grupos econômicos, os sindicatos burocratizados também têm contribuído para a diminuição da centralidade do Estado, pois na prática aceitam e aceleram este fato, desmobilizando assim a luta pela transformação da realidade. Isto ocorre quando os gestores afastam o Estado das negociações com o patronato e quebram as legislações trabalhistas. Assim, as formas de controle social estão sendo assumidas pelas próprias empresas. Cada vez mais as organizações vêm sofisticando os mecanismos de controle em seu interior e, principalmente, fora delas. O tempo livre dos trabalhadores, de forma crescente, é gasto em instituições estruturadas consoante à lógica dos novos modelos de organização e da ideologia em torno delas, o que se reflete principalmente na indústria do entretenimento, veiculando, além de valores culturais e éticos, formas disciplinares que moldam comportamentos e atitudes focados nas estruturas organizacionais, como veremos no capítulo II.

Este sistema de poder não se restringe às grandes corporações. Ele encontra estratégias para a sua expansão através de um sistema de pulverização. O surto de pequenas e médias empresas (especialmente em setores em expansão de informática e microeletrônica), talvez aparente uma imagem de negação à tendência de integração da economia em alguns poucos e gigantescos pólos, mas o que ocorre, na realidade,

(...) é que as empresas de pequeno e médio porte surgem e se desenvolvem orientadas nos seus planos e diretrizes, em função das necessidades das grandes corporações e conglomerados. O surgimento de uma multiplicidade de pequenas empresas na atualidade decorre do processo de reestruturação das grandes, que se encaminha para a criação de redes constituídas por pequenas unidades descentralizadas, com autonomia local, conectadas por laços mais ou menos frouxos ao núcleo central. Este exerce o controle sobre toda a rede, através da definição dos canais de comunicação e informação e da distribuição de recursos. (BRUNO, 1997, p. 27)

A nova forma de organização do poder, portanto, opera por sistema de unidades interconectadas, difuso, favorecendo uma concentração de poder crescente.

Pautada na “invisibilidade” dos mecanismos de poder desta nova estrutura, a aparente forma que se apresenta é a de uma democracia participativa. Esta idéia tem perpassado todas as formas de controle social. É importante notar que existe

uma forte divulgação desta democracia participativa por parte dos ideólogos do Estado “Amplio”, principalmente dos neoliberais, como veremos no capítulo III. A democracia representativa era aceitável quando o Estado Nacional era o principal pólo de poder, no Estado “Amplio” a democracia participativa legitima o poder dos grupos de pressão com *lobbies*, buscando substituir a ação dos partidos políticos. Cabe ressaltar que a democracia participativa na prática se constitui na delegação de poder aos agentes sociais dos quais fazem parte as empresas. Segundo Bruno (1997), a democracia participativa é conceito-chave nesta nova forma de atuação do Estado. Em suas palavras:

Esta democracia participativa se constitui na conjugação dos mecanismos políticos do neocorporativismo; os organismos tripartites, os sistemas de votação direta e de projetos originados nas comunidades, os plebiscitos de leis normais, com as formas de participação popular nas tarefas e nos escalões mais baixos da administração estatal, a partir da sua descentralização funcional. Isto contribui diretamente para reduzir os gastos do Estado com os serviços destinados às populações de baixa renda. Conjuga ainda estruturas comunitárias de assistência social, em parceria ou com subsídio do setor privado. A grande ênfase é dada ao papel da comunidade na formulação de propostas para serem votadas e regulamentadas pelo Estado. (BRUNO, 1997, p. 28).

Então, a democracia participativa – uma *Nova Governança* – anunciada tem na realidade outro sentido daquele que os movimentos contra-hegemônicos sempre reivindicaram. Esta democracia participativa tem um significado muito mais próximo de uma nova forma de controle social, de fomento de iniciativas autônomas da classe trabalhadora, com o objetivo de conformar a atuação contemporânea do Estado às exigências do capital, do que de uma articulação de uma sociedade que supere as suas contradições e o sistema que as engendra.

A caracterização apresentada por Bruno (1997) acerca do Estado contemporâneo acaba por reforçar a legitimidade das formulações gramscianas sobre o Estado no ocidente em uma fase do capitalismo superior. Gramsci elaborou o conceito de Estado Ampliado, o qual dialeticamente “amplia” a concepção marxista de Estado que considerava apenas como sociedade política no âmbito da superestrutura. Gramsci, porém, aponta que em um nível superior, a lógica capitalista necessita, além de instrumentos de coerção, criar um consenso em torno

das idéias dominantes, ou seja, consolidar uma hegemonia a partir da sociedade civil (SEMERARO, 1999; COUTINHO, 2007). Neste sentido, quanto mais desenvolvido o capitalismo, maior é a participação da sociedade civil no aparelho de Estado, e esta participação é para garantir a hegemonia dos grupos dominantes, como no caso desta “democracia participativa”.

Como nos informa Bruno (1997), as teorias administrativas modernas – as *novas estratégias de gestão* para tempos de mudança, que serão discutidas em outro momento – se constituem em teorias políticas do Estado Amplo, ou mais diretamente, se constituem no arcabouço ideológico para a consolidação de uma hegemonia conservadora neoliberal. Estas políticas do Estado Amplo baseiam-se principalmente no dirigismo administrativo baseado em motivação, cooperação e integração. Por isso, os teóricos da administração têm se preocupado com o momento turbulento em que vivem as organizações, portanto, “(...) a preocupação das teorias administrativas passa a ser, sobretudo, com a integração num contexto altamente diferenciado e com o controle da ação coletiva” (BRUNO, 1997, p. 29).

A complexibilidade das teorias políticas (estratégias de gestão) do Estado Amplo não está apenas na gestão de conflitos entre classes, mas também nas disputas intraclasses capitalistas surgidas na diversificação das formas de acumulação, a exemplo das novas formas de propriedade, dos novos pólos de poder e do controle dos gestores tecnocratas sobre o capital e sobre o processo econômico global. Surgem conflitos entre as autoridades administrativas e as autoridades profissionais, o que se busca solucionar através das teorias administrativas. Neste sentido,

A busca da integração (...) leva ao reforço e à diversificação dos mecanismos de controle, através dos quais se desenvolvem as políticas de prevenção de conflitos e a construção do consenso. O controle social se expressa nas noções de sistemas de papéis, norma e valores, cultura e clima organizacional. (BRUNO, 1997, p. 31)

A cultura e o clima organizacional são conceitos que passam a expressar a hegemonia dos novos centros do poder dominados pelas empresas na sociedade contemporânea. Estes conceitos passam a serem instrumentalizados nos campos de integração desenvolvidos no interior das organizações. O que se objetiva é a

obtenção de um consenso no qual estejam imbricados aspectos da prática dos trabalhadores com a ideologia capitalista. De fato, na conjuntura do Estado Contemporâneo, ao qual podemos atribuir características de um Estado “Amplio”, “a cultura organizacional, hoje, substitui a cultura cívica, que tão importante foi no período em que o Estado nacional se constituía no centro hegemônico de poder” (BRUNO, 1997, p. 33).

Para a sustentação ideológica da forma de atuação do Estado “Amplio” – baseada na ideologia dos novos modelos de administração os quais fomentam as *novas estratégias de gestão* –, tentando ocultar os conflitos de classes no interior das organizações, apresenta-se uma nova “proposta” aos trabalhadores: a participação. O incremento sutil do modo de fomentar a alienação, ou, o novo engodo oferecido ao trabalhador é fomentado a partir da compreensão do patronato acerca de outra forma de exploração das novas gerações de trabalhadores. Trata-se da exploração da capacidade de raciocínio do trabalhador, o que em outros momentos era considerado inviável. Os administradores compreenderam que as convencionais formas de organização do trabalho – modelo burocrático e mecanicista - rígidas e formais, não proporcionavam a apropriação por parte das organizações da capacidade intelectual dos seus empregados, o que tem provocado mudanças nos modelos organizacionais gerando os modelos sistêmicos e as atualizações deste modelo. Nesta conjuntura, deve ser considerado uma reestruturação do trabalho, pois,

(...) a partir da introdução das formas sistêmicas de organização do trabalho, das novas técnicas de produção (microeletrônica, informática), é cada vez mais a capacidade de pensar do trabalhador que se busca explorar. E não é qualquer forma de pensar, por isso, trata-se de disciplinar a estrutura psíquica dos trabalhadores, para que seu raciocínio desenvolva-se primordialmente, consoante a ‘cultura organizacional’ da empresa, e sua subjetividade opere no sentido de envolvê-lo com os objetivos da organização. (BRUNO, 1997, p. 39)

Esta discussão vem demonstrando que a base desta produção ideológica denominada de Estado Amplio – termo que aponta para a nova forma de atuação do Estado a partir da reestruturação do sistema capitalista – está na produção das condições materiais.

O que ocorre, em síntese, é que o Estado Amplo, o qual tem a tarefa de oferecer garantias para a reprodução do capitalismo, corresponde ideologicamente à moderna teoria das organizações, e os seus princípios constituem a política desta nova forma de atuação do Estado. Para garantir o sucesso deste sistema é necessário fomentar uma hegemonia, um novo consenso em torno desta ideologia. No interior das organizações a *teoria sistêmica* e as suas atualizações são os instrumentos utilizados, mais isso não é suficiente. É necessário que o Estado implemente e operacionalize políticas públicas consoantes a esta lógica, principalmente, que tenham alcance em larga escala e que afetem diretamente os indivíduos, como é o caso das políticas educacionais.

1.2. A escola entra em cena: a articulação de uma hegemonia conservadora.

A escola, juntamente com a família e o meio social, é uma das esferas de produção da capacidade de trabalho do indivíduo, por isso é que, num contexto mais amplo, a escola tornou-se alvo de reestruturação. A escola, como uma instituição do Estado, assume um papel importante de coesão social numa sociedade marcada por contradições cada vez maiores. Portanto, a escola, no contexto da reprodução do capital

(...) não pode mais permanecer nas franjas dos mecanismos de controle social e econômico do sistema capitalista. Além disso, o custo dessa produção de capacidade de trabalho tem que ser racionalizado, já que para o capital trata-se da produção de uma mercadoria tal como qualquer outra. (BRUNO, 1997, p. 39)

Como foi ressaltado por Bruno (1997), há um interesse especial sobre a educação. Na forma de atuação do Estado conhecida como *Welfare State*, a educação se constituía como um direito social. Era necessário, para a forma correspondente de acumulação do capital, garantir este direito. Contudo, com o desenvolvimento da forma de reprodução do capital, com o incremento da acumulação, com o advento do Estado Mínimo, das suas teorias neoliberais e das suas reformas a educação

passa a assumir uma lógica de mercado ao se tornar um serviço regulado como comércio, ou seja, o negócio educação.

No caso da América Latina, desde o início dos anos 1970, ocorreram reformas com orientação neoliberal. Este projeto de reformas conservadoras atingiu êxito ao expandir o neoliberalismo para grande parte dos países latino-americanos. Contudo, é a partir dos anos 1980 que a poderosa hegemonia neoliberal se cristalizou com a aplicação de uma série de reformas orientadas para um programa de ajuste econômico em resposta à chamada crise da dívida: o Consenso de Washington (cf. GENTILI, 2002). Este núcleo de doutrinas inclui dez tipos de reformas: disciplina fiscal; redefinição dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; atração das aplicações do capital estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulamentação da economia; proteção de direitos autorais (PORTELA FILHO, 1994 apud GENTILI, 2002, p. 14). O fato é que, como conjunto de medidas, apesar de terem sido elaboradas para a área econômica, elas foram estendidas para as políticas educacionais. Neste sentido, a partir do termo Consenso de Washington podemos reconhecer as estratégias do projeto neoliberal como construção hegemônica em duplo sentido, pois:

(...) resume ambas as dimensões: dá conta do programa de reformas institucionais levada a cabo (no nosso caso específico, a reforma educacional) e, ao mesmo tempo, da retórica praticada pelos governos que as impulsionam e pretendem legitimá-las. (GENTILI, 2002, p. 15)

As políticas de ajuste em educação revelam-se numa homogeneidade acerca dos diagnósticos, propostas e argumentos “oficiais” relativos à crise e a “necessária” reforma educacional operada pelos governos da América Latina nos anos 1990. Em todos estes casos, houve a interferência do FMI e do Banco Mundial, ao impor as suas “recomendações” através das amarras econômicas. Neste contexto, um “senso comum tecnocrático” penetrou nos Ministérios de Educação orientando a ação dos administradores do sistema escolar. Desta forma,

Uma retórica e um núcleo de propostas comuns orienta as políticas de ajuste implementadas na esfera educacional, o qual não expressa outra coisa senão a particularidade que assume o Consenso de Washington numa área prioritária

da reforma social impulsionada pelo neoliberalismo. De fato, podemos dizer que esse conjunto de discursos, idéias e propostas sintetiza o que poderia ser definido como a *forma neoliberal* de pensar e delinear a reforma educacional na América Latina nos anos noventa. (IDEM)

As conseqüências do Consenso de Washington para a educação – a *forma neoliberal* para as políticas educacionais – podem ser resumidas por seu discurso em relação à “crise” no sistema educacional; por sua acusação aos “culpados”; por suas “estratégias” salvadoras; e por seu elogio àqueles que detêm a fórmula para a superação da crise. Para o consenso neoliberal, a crise se constitui antes numa crise de eficácia, eficiência e produtividade, do que numa crise da universalização e extensão dos serviços oferecidos. Neste sentido, o grande culpado por esta crise é o Estado “interventor”, atuando na dinâmica improdutiva da escola. E, portanto, a grande estratégia para a resolução da crise, na perspectiva do Estado Mínimo, seria a implementação de uma lógica de mercado, o que favoreceria a concorrência no campo educacional e proporcionaria a eficiência, eficácia e produtividade nos serviços, tão almejadas, superando assim, a “letargia” e “burocracia” do Estado “interventor”. Neste sentido, quem deve ser consultado, quem detém a fórmula para a superação da burocracia do Estado? Os grandes homens de negócio, aqueles que obtiveram sucesso na lógica de mercado e podem contribuir com a educação, pois são providos de conhecimento administrativo organizacional e dinheiro (GENTILI, 2002). Por isso, as reformas do sistema educacional em grande parte tem se caracterizado por reformas gerenciais, privilegiando as teorias administrativas modernas. E isto não é característica apenas da América Latina, como ressalta Azevedo (2004)

(...) as reformas educacionais operadas mundialmente têm em comum a tentativa de melhorar as economias nacionais pelo fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado. Dessa perspectiva, as reformas estão buscando obter um melhor desempenho escolar no que tange à aquisição de competências e habilidades relacionadas ao trabalho, controles mais diretos sobre os conteúdos curriculares e sua avaliação, implicando também a adoção de teorias e técnicas gerenciais próprias do campo da administração de empresas. Essa adoção alça os administradores dos sistemas de ensino e os próprios gestores e professores das unidades escolares ao papel de principal veículo do novo “gerencialismo”. (AZEVEDO, 2004, p. XI)

Este gerencialismo, bastião das estratégias neoliberais, assim como em toda a América Latina, faz-se presente nas políticas implementadas no Brasil, como nos afirma Azevedo (2002),

Não é outra a realidade que estamos assistindo no Brasil, quando empiricamente constatamos, dentre outros aspectos, o direto imbricamento entre os princípios que regem a reforma administrativa do Estado e as políticas educacionais que vêm sendo propostas e implementadas. No que se refere ao novo “gerencialismo”, aqui ele se traduz na tentativa do modelo gerencial de gestão à educação. (AZEVEDO, 2004, p. XI).

Esta reforma na educação brasileira, como afirma Bruno (1997), não vai além do alinhamento dos sistemas educacionais com as propostas dos novos modelos e estratégias de gestão. Segundo a retórica neoliberal, o que ocorre é que os sistemas educacionais ainda têm operado numa estrutura burocrática, por isso,

Diante da complexidade crescente do funcionamento dos sistemas educacionais, em razão da diversidade de situações com que se defrontam e das diferenciações quanto aos perfis sociais de alunos e profissionais, a estrutura burocrática e altamente centralizada existente torna-se inoperante. (BRUNO, 1997, p. 40)

Isto quer dizer que os sistemas educacionais devem se adequar a uma lógica diferente baseada em um modelo sistêmico, proporcionando principalmente a descentralização. Assim, para a reforma neoliberal,

Faz-se necessária a descentralização administrativa, inclusive dos recursos financeiros, o que confere maior autonomia às unidades escolares, permitindo a elas maior capacidade de adaptação às condições locais, sem riscos de alterações substantivas ou perturbações indesejadas em todo o sistema. (...) Ao mesmo tempo, é necessário uma participação maior dos sujeitos envolvidos no processo educacional no interior da escola, na exata medida em que suas responsabilidades aumentam com a descentralização operacional. (BRUNO, 1997, p. 40)

A reforma neoliberal e a implementação de estratégias mercadológicas em educação utilizam-se de argumentos pautados na “melhoria da qualidade”, visando os princípios da eficiência, eficácia e produtividade. Estes termos não podem ser tomados de forma inocente, eles carregam em si um conteúdo político muito significativo, pois ao basear as reformas nestes princípios eles estão se alinhando a uma hegemonia conservadora. Neste sentido,

Pelo que nos mostram todas as evidências empíricas até o momento, o que está sendo pensado e implementado na rede pública são adequações às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com especial ênfase na reorganização das funções administrativas e de gestão da escola, assim como do processo de trabalho dos educadores, envolvidos com a formação das futuras gerações da classe trabalhadora, tendo em vista a redução de custo e de tempo. Trata-se de garantir o que nas empresas denomina-se qualidade total. Entretanto, esta qualidade refere-se primordialmente à qualidade do processo, não do produto, já que, com relação a este, a qualidade é sempre referida ao segmento de mercado ao qual se destina. Qualidade do processo produtivo diz respeito à redução de desperdícios, de tempo de trabalho, de custos, de força de trabalho. (BRUNO, 1997, p. 41)

As conseqüências mais diretas desta concepção são relevadas no cotidiano das escolas e no sistema educacional. Como por exemplo, investimentos apenas nos meios físicos em detrimento do investimento no professor, na sua qualificação, na sua remuneração. A argumentação do Banco Mundial para essa recomendação é a de que o investimento no professor resultaria em sua valorização social o que ocasionaria um processo inflacionário na educação, afetando a qualidade do processo (cf. BRUNO, 1997), ou mesmo na forma em que as instituições educacionais passam a operar, como

O controle exercido pela organização focal (Ministério da Educação, por exemplo, ou Secretarias, ou ainda por empresas, no caso de parcerias), [que] passa a realizar-se basicamente através da distribuição de recursos, da definição e do controle dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados, do estabelecimento dos canais de distribuição das informações, da definição dos padrões gerais de funcionamento das unidades escolares, que estabelecem os limites em que elas devem operar e promover as adaptações necessárias para o bom funcionamento do sistema educacional como um todo. (BRUNO, 1997, p. 40)

A investida do capitalismo sobre a educação, aplicando ao espaço educativo uma lógica de mercado atinge diretamente as maiorias despossuídas. Como nos diz Casassus (2003), a educação é o principal instrumento de mobilidade social após a espoliação das formas tradicionais de ascensão social. É interessante notar que a lógica capitalista de mercado já demonstrou ser eficiente na produção de riquezas, mas não foi eficiente na sua distribuição. Pelo contrário, esta lógica proporcionou cada vez mais o acúmulo de recursos por poucos, por isso, analogamente, a aplicação da lógica capitalista na educação contribui para a ampliação das desigualdades sociais. Então, a implantação dessa lógica, poderia até mesmo

proporcionar a elevação de uma certa “qualidade” – tratando-se de parâmetros de qualidade da gestão empresarial – contudo, ela não proporcionaria a democratização dos bens culturais (cf. CASASSUS, 2003).

Gentili (2003) coloca que

(...) o neoliberalismo precisa – em primeiro lugar, ainda que não unicamente – despolitizar a educação, dando-lhe um novo significado como mercadoria para garantir, assim, o triunfo de suas estratégias mercantilizantes e o necessário consenso em torno delas. (GENTILI, 2003, p. 245)

Considerando as reformas no campo educacional, que interferem diretamente nos sistemas educacionais e na escola, as estratégias mercantilizantes têm um caráter consensual para a conservação da sociedade dualizante. Neste sentido, em relação à compreensão teórica e política que envolve o neoliberalismo e a consolidação de uma hegemonia conservadora, Silva (apud GENTILI, 2003) coloca que,

A presente ofensiva neoliberal precisa ser vista não apenas como uma luta em torno da distribuição de recursos materiais e econômicos (que é), nem como uma luta entre visões alternativas da sociedade (que é também), mas sobretudo como uma luta para criar as próprias categorias, noções e termos através dos quais pode definir a sociedade e o mundo. Nesta perspectiva, não se trata somente de denunciar as distorções e falsidades do pensamento neoliberal, tarefa de uma crítica tradicional da ideologia (ainda que válida e necessária), mas de identificar e tornar visível o processo pelo qual o discurso neoliberal produz e cria uma “realidade” que acaba por tornar impossível a possibilidade de pensar outra. (SILVA apud GENTILI, 2003, p. 245).

O processo pelo qual o discurso neoliberal produz e cria uma “realidade” em termos locais – na Bahia – pode ser evidenciado através do *Programa Educar para Vencer*. Uma de nossas hipóteses é a de que o significado da articulação da lógica de mercado – como discutimos neste capítulo – inseridas pelas *novas estratégias de gestão* através do Programa em questão, com a articulação da FLEM na escola e no sistema educacional, fomenta na educação pública uma “pedagogia da exclusão”, a qual nega às maiorias uma educação pública e de qualidade. Procura atribuir um sentido de mercadoria à educação para, desta forma, garantir a sua hegemonia, não apenas pelo controle dos meios de produção, mas dialeticamente, pela via da ideologia fomentando o consenso em torno delas.

No próximo capítulo pretendemos analisar a ideologia da administração moderna, a qual fomenta as *novas estratégias de gestão* para assim discutir posteriormente de que forma estas estratégias são articulada pela FLEM e como esta pedagogia da exclusão tem se configurado nas políticas educacionais baianas e as suas conseqüências para a educação das maiorias.

Capítulo II

“Tempos de Mudança” e Novas Estratégias de Gestão: transformações na ideologia das organizações e a formação do trabalhador.

No capítulo anterior procuramos demonstrar a importância da discussão da categoria Estado na compreensão das políticas públicas e, por extensão, das políticas educacionais. Contemporaneamente, percebemos que o Estado tem sofrido modificações em sua forma de atuação engendradas pelas mudanças ocorridas na forma de reprodução do sistema capitalista. No campo político, estas mudanças são caracterizadas por doutrinas neoliberais, as quais objetivam promover a primazia do privado sobre o público. Estas doutrinas fomentam o modelo de Estado Mínimo, e mais recentemente, tem se notado a caracterização de um Estado Amplo que é a atuação de organizações nos espaços de poder (BRUNO, 1997).

Estas mudanças, primeiramente na estrutura e posteriormente na esfera política, produziram ajustes ao modelo neoliberal. Estas políticas se estenderam à área educacional, e mais do que nunca, estão incluídas na centralidade das estratégias conservadoras. O fato é que estas reformas educacionais têm se caracterizado por medidas de caráter gerencial, o que corrobora com a ideologia administrativa do Estado Amplo. Localmente, portanto, a visibilidade destas reformas no campo educacional pode ser obtida através da análise do programa de educação básica mais importante dos últimos dez anos: o *Programa Educar para Vencer* (EPV).

O *Programa Educar para Vencer* foi criado para orientar as ações na área da educação básica no Estado da Bahia. Efetivamente vigorou de 1999 até 2006, deixando alguns rastros até o ano 2008¹⁵. Na sua articulação, a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) figurou como principal agente de operacionalização juntamente com a Secretaria Estadual de Educação (SEC). O que nos chama a atenção é o seu discurso modernizador pautado nas *novas estratégias de gestão*,

¹⁵ Não se pode determinar exatamente o fim do Programa, durante o Governo Wagner o programa tem sido desmontado aos poucos, e alguns projetos foram reformulados.

pois são indícios da mercantilização da educação pública. Segundo a FLEM e a SEC a grande novidade do EPV é a nova visão gerencial implementada, o que conseqüentemente, contribuiria para a melhoria da qualidade da educação baiana. Neste sentido, a educação pública baiana segue uma tendência mundial das reformas educacionais como discutimos anteriormente.

Desse modo, para elaborar uma reflexão sobre este programa, focando na implementação das *novas estratégias de gestão*, e na articulação de uma lógica de mercado na educação pública baiana pela FLEM, é necessário levar em consideração a fundamentação teórico-metodológica que engendra esta nova visão gerencial implementada na educação. É a partir do inventário desta fundamentação que se pretende realizar uma análise crítica do conteúdo do EPV articulado pela FLEM.

2.1. Tempos de mudança e novas estratégias de gestão

Como primeiro indício da análise acerca da fundamentação teórico-metodológica das chamadas *novas estratégias de gestão* implementadas pelo Programa Educar para Vencer na educação pública baiana tomamos o diagnóstico do modelo de gestão do sistema educacional baiano sinalizada no Plano Estadual de Educação (BAHIA, 2006). Este documento revela o seguinte:

Apesar de ainda hoje ser bastante identificada na pessoa do gestor, a gestão pressupõe o entendimento da organização numa **visão sistêmica** (Morgan, 1996). Em um sistema, todos os órgãos relacionam entre si e com o meio. Em uma organização, acontece o mesmo. A gestão deve se preocupar com os fornecedores, com as pessoas e com os processos de transformação dos produtos e serviços, com os clientes, com os concorrentes, com o governo e com os parceiros. Isso é o que Michael Porter chama de Ambiente Competitivo, válido para qualquer negócio. O **diagnóstico da gestão** na educação baiana passa pela compreensão de todos os conceitos abordados e do ambiente competitivo do **negócio educação** [grifo nosso].¹⁶

¹⁶ BAHIA, SEC, 2006, p. 91.

Ao analisar este trecho do documento citado podemos perceber por qual viés teórico a gestão do sistema educacional estava pautada no período de operacionalização do Programa Educar para Vencer. Aqui se revela a teoria organizacional moderna, teoria que vem se transformando historicamente em função das mudanças no sistema produtivo capitalista. Pretende-se aqui analisar esta teoria organizacional, buscando contemplar a proposta de investigar a fundamentação teórico-metodológica questionando a gênese das *novas estratégias* de gestão.

Considerando, portanto, a contemporaneidade nesta análise, e a menção à teoria organizacional sistêmica pelo Plano Estadual de Educação (2006), notamos que os teóricos organizacionais – bem como os gestores educacionais – apontam para uma atual transformação dos valores e dos significados internos das estruturas organizacionais ¹⁷. Este momento de transformação é comumente chamado por esses teóricos organizacionais de *Tempos de mudança*. Capra (2002) é um desses exemplos, ele demonstra de maneira categórica este “novo” momento. Para ele, este *Tempo de mudança*, necessita de estratégias de gestão adequadas, o que pode ser conceituado de “administração da mudança”, assim:

Nos últimos anos, a natureza das organizações humanas tem sido discutida à exaustão nas rodas empresariais e administrativas, numa reação ao sentimento generalizado de que as empresas de hoje em dia precisam passar por uma transformação fundamental. A mudança das organizações tornou-se um dos temas predominantes dos livros de administração, e vários consultores empresariais oferecem seminários e palestras sobre a ‘administração da mudança’. (CAPRA, 2002, p. 109)

Segundo Capra (2002), na formulação da teoria das organizações, acredita-se que a necessidade destas transformações surge a partir da “infelicidade” que os grandes empresários sentem atualmente, mesmo com os altos lucros que vêm obtendo. Nesta argumentação, os empresários detêm dinheiro e poder, contudo, não podem aproveitá-los. Além disso, os empresários sentem-se inseguros em relação aos *ventos de mudança*. Por isso, surge o imperativo de transformar o modelo de organização tradicional. Neste sentido, Capra (2002) apresenta o seguinte relato:

¹⁷ Isto é discutido amplamente em autores como: MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996; CAPRA, Fritjof. *A vida e a liderança nas organizações humanas*. In.: _____. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002; HAMPTON, David. *Administração Contemporânea: teoria, prática e casos*. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1992.

Ao ouvir as conversas entre os executivos nos seminários de que participei, logo comecei a perceber o outro lado da moeda. Atualmente, os grandes executivos vivem sobre grande tensão. Trabalham mais do que jamais trabalharam antes; muitos se queixam de não ter tempo para se dedicar aos seus relacionamentos pessoais e reclamam da pouca satisfação que têm na vida, apesar da crescente prosperidade material. Suas empresas até podem parecer mais poderosas quando vistas de fora, mas eles mesmos se sentem empurrados para cá e para lá pelas forças globais de mercado e acham-se inseguros em face de turbulências que não conseguem prever e nem mesmo compreender plenamente. (CAPRA, 2002, p. 109)

Neste contexto, as novas *estratégias de gestão* surgem na tentativa adequar as organizações aos novos tempos. São novas formas de organização para que as empresas possam suportar as “turbulências” do ambiente (mercado) geradas na atual forma de reprodução do capital. Para os novos tempos caracterizados por rápidas mudanças, portanto, viabilizam-se formas de conter ou de minimizar os seus efeitos. Como explicita Capra (2002):

Atualmente o ambiente econômico da maioria das empresas muda com incrível rapidez. Os mercados estão sendo velozmente desregulamentados, e as incessantes fusões e aquisições impõem radicais mudanças estruturais e culturais às empresas envolvidas – mudanças que ultrapassam a capacidade das pessoas e assoberbam tanto os indivíduos quanto as próprias organizações. Em decorrência disso, há um sentimento profundo e difuso entre os gerentes e administradores de que, por mais que trabalhem, não conseguem ter controle sobre as coisas. (CAPRA, 2002, p. 110)

Essas mudanças parecem fugir do controle dos empresários nas organizações. Por isso busca-se avançar na formulação de teorias adequadas aos novos tempos, “relevantes” no contexto de complexidade da contemporaneidade. Para Capra (2002),

A causa profunda dessa doença que acomete os executivos de negócios parece ser a enorme complexidade que se tornou uma das características predominantes da sociedade industrial de hoje. No começo deste novo século, estamos rodeados de sistemas altamente complexos que cada vez mais tomam conta de quase todos os aspectos da nossa vida. Trata-se de complexidades que seríamos incapazes de imaginar há meros cinquenta anos – sistemas globais de comércio e troca de informações, uma comunicação global instantânea através de redes eletrônicas cada vez mais sofisticadas, empresas multinacionais gigantescas, fábricas automatizadas, etc. (CAPRA, 2002, p. 110)

Na incessante busca de conter os efeitos do turbulento mercado sobre as empresas, teóricos organizacionais como Capra (2002), advogam que “para resolver o problema de mudança das organizações, temos, antes de mais nada, de compreender os processos naturais de mudança que caracterizam todos os sistemas vivos” (CAPRA, 2002, p. 112). Postula-se uma teoria sistêmica das organizações, a qual parte da “compreensão sistêmica da vida, [onde] os sistemas vivos criam-se ou recriam-se continuamente mediante a transformação ou substituição dos seus componentes” (CAPRA, 2002, p. 112). A proposta destes teóricos consiste em:

(...) uma solução sistêmica ao problema da mudança das organizações, a qual, à semelhança de outras soluções sistêmicas, resolve não só esse problema como também muitos outros. É muito provável que a concepção das organizações como sistemas vivos, ou seja, como redes não-lineares complexas, nos dêem novas idéias sobre a natureza da complexidade e nos ajude assim a lidar com as complicações do ambiente empresarial de hoje em dia. (CAPRA, 2002, p. 112)

O nosso interesse em discutir este contexto é demonstrar que tipo de mudança os teóricos da administração e da gestão propõem para as organizações (leia-se organizações empresariais), e que por extensão se constituem em *novas estratégias de gestão* a partir de um *modelo sistêmico* de administração, implementadas através do Programa “Educar para Vencer” na educação pública baiana. Ao investigar esta questão acreditamos que estaremos subsidiando a discussão acerca dos significados dessas *novas estratégias de gestão* e do seu discurso modernizador para a educação das majorias. Neste sentido, é necessário compreender como historicamente se constituíram e se desdobraram as teorias da gestão e das organizações, procurando entender como se desenvolveram os princípios propostos para este *tempo de mudança*.

2.1.1. A metáfora da máquina: visão burocrática das organizações.

As primeiras elaborações das teorias administrativas e de gestão focadas no processo produtivo se desenvolveram a partir da Revolução Industrial na Inglaterra. Foi neste momento que surgiu a necessidade de ordenar os trabalhadores nas fábricas com o intuito de organizar a produção. O surgimento das máquinas e o desenvolvimento técnico-científico mudaram toda a estrutura de produção, que antes era baseada na manufatura. Neste ínterim, a ciência elaborou novas interpretações sobre o mundo e a racionalidade se constituía em pressuposto para o entendimento da realidade e (re)criação da mesma. A Revolução Industrial inaugura um novo momento da modernidade, as máquinas são tomadas como metáforas para perscrutar o homem e por conseqüência disso constituir o modelo das organizações (BERMAN, 1996; MORGAN, 1996). A metáfora mecânica era

(...) parte do paradigma mecanicista mais amplo que foi formulado por Descartes e Newton no século XVII e dominou nossa cultura por vários séculos, no decorrer dos quais moldou a sociedade ocidental e influenciou significativamente o resto do mundo. A visão do universo como um sistema mecânico composto de peças elementares determinou e moldou a nossa percepção da natureza, do organismo humano, da sociedade e também da empresa (CAPRA, 2002, p. 114).

De acordo com Capra (2002), a metáfora mecânica pautava toda a atividade humana e, por extensão, as organizações. O modelo de administração e de gestão elaborado nestas condições materiais foi o modelo das *organizações vistas como máquinas*, também conhecido como modelo burocrático (MORGAN, 1996). Este modelo lança os alicerces para todo o desenvolvimento organizacional ocorrido nos séculos subseqüentes (XVIII, XIX e XX), e o que o caracteriza, certamente, é o aspecto do controle sobre todos os processos organizacionais. Criou-se, a partir deste modelo, uma tradição de planejamento em que as organizações são concebidas “à imagem e semelhança das máquinas, sendo esperado que os seus empregados se comportem essencialmente como se fossem partes de máquinas” (MORGAN, 1996, p. 22). No modelo burocrático buscava-se, portanto, estabelecer relações ordenadas entre as partes, as quais fossem claramente definidas e possuíssem uma ordem determinada.

Segundo Hampton (1992), nenhuma destas idéias desapareceram totalmente hoje em dia. De alguma forma elas estão enraizadas na maioria das organizações. Em *tempos de mudança*, o modelo burocrático se constitui em um grande entrave para o desenvolvimento de novos modelos e novas *estratégias de gestão*. Por isso, teóricos organizacionais se debruçam sobre os vários modelos de gestão desenvolvidos a partir da visão mecanicista na tentativa de viabilizar as mudanças necessárias na atual reestruturação produtiva. Portanto,

Um dos maiores desafios com que se deparam muitas organizações modernas é substituir esse tipo de pensamento [o pensamento burocrático] por idéias e enfoques novos (...). (MORGAN, 1996, p. 24).

Capra (2002) segue esta mesma linha de argumentação quando coloca que,

Os princípios da teoria clássica [modelo burocrático] da administração impregnaram tão profundamente o nosso modo de conceber as organizações empresariais que, para a maioria dos gerentes, o projeto de estruturas formais ligadas por linhas claras de comunicação, coordenação e controle tornou-se uma espécie de segunda natureza. Veremos que essa adoção praticamente inconsciente da perspectiva mecânica é um dos maiores obstáculos que ora se interpõem no caminho da mudança das organizações. (CAPRA, 2002, p. 115)

O modelo burocrático se desenvolveu a partir do que os teóricos organizacionais chamam de teoria da administração clássica. Os princípios da teoria clássica são encontrados em pensadores dos séculos XVIII, XIX e XX. Intelectuais como Adam Smith, ou mesmo um militar como Frederico, “O Grande”, lançam as pedras fundamentais para a constituição do modelo burocrático. No caso do militarismo de Frederico, o princípio para a constituição de um exército “mecanizado”, visando à eficiência, tornou-se o principal modelo em situações de fábrica e nas de escritório (MORGAN, 2002).

Segundo Morgan (1996), o foco da administração clássica está no planejamento. Neste sentido, pensadores como Henry Fayol, F.W. Mooney e Lyndall Urwick, estabeleceram crenças sobre o planejamento da organização, assim,

A crença básica do pensamento destes autores é resgatada pela idéia de que a administração seja um processo de planejamento, organização, direção,

coordenação e controle. Em conjunto, definiram as bases de muitas das técnicas da moderna administração (...). (MORGAN, 2002, p. 27)

Portanto, isto demonstra que a administração clássica estava pautada na busca de objetivos específicos, firmada numa hierarquia forte e centralizada que decidia todos os aspectos das empresas capitalistas.

Ainda segundo Morgan (1996), os princípios da teoria clássica da administração, no ordenamento das organizações burocráticas se constituíam em: unidade de comando; hierarquia; amplitude de controle; assessoria e linha; iniciativa; divisão do trabalho; autoridade e responsabilidade; centralização da autoridade; disciplina; subordinação dos interesses individuais aos gerais; equidade; estabilidade e manutenção do pessoal; espírito de união. Assim, para o autor, "(...) caso esses princípios sejam examinados de perto, descobre-se que os teóricos clássicos, ao projetarem as organizações, agiram exatamente como se estivessem projetando uma máquina" (MORGAN, 1996, p. 29).

O modelo de administração clássica divide a empresa em uma rede de partes, tal como numa máquina. Estas partes são pensadas com o intuito de que haja um inter-relacionamento através de uma cadeia escalar de comando, este pensamento constitui a visão fundadora da sentença: para cada homem um chefe. Desta perspectiva de organização muito foi herdado para a administração moderna. Assim,

Toda a crença básica da teoria da administração clássica e a sua aplicação moderna é sugerir que as organizações podem ou devem ser sistemas racionais que operam de maneira tão eficiente quanto possível. (MORGAN, 2002, p. 30)

Somente no Séc. XX é que essas idéias foram sintetizadas numa teoria mais abrangente de organização e de administração, o que foi chamado de *teoria científica da administração*. Um dos intelectuais que se preocuparam com esta sistematização foi Max Weber. Neste sentido, Weber traçou paralelos entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas burocráticas de organização, principalmente com uma preocupação voltada para a rotinização e a mecanização da vida.

Um dos principais teóricos da chamada teoria científica da administração foi Taylor. Este ficou conhecido como “o maior inimigo do trabalhador”. Taylor elaborou os princípios que nortearam a forma de trabalhar por toda a primeira metade do século XX. Os cinco princípios básicos de Taylor se constituem em:

1. Transfira toda a responsabilidade da organização do trabalho do trabalhador para o gerente; os gerentes devem pensar a respeito de tudo o que se relaciona com o planejamento e a organização do trabalho, deixando aos trabalhadores a tarefa de implementar isso na prática.
2. Use métodos científicos para determinar a forma mais eficiente de fazer o trabalho; planeje a tarefa do trabalhador de maneira correta, especificando com precisão a forma pela qual o trabalho deva ser feito.
3. Selecione a melhor pessoa para desempenhar o cargo, assim especificado.
4. Treine o trabalhador para fazer o trabalho eficientemente.
5. Fiscalize o desempenho do trabalhador para assegurar que os procedimentos apropriados de trabalho sejam seguidos e que os resultados adequados sejam atingidos. (MORGAN, 1996, p. 32)

Taylor defendeu assim o uso de estudos de tempos e movimentos como meio de padronizar as atividades de trabalho. Em sua concepção era necessário descobrir uma base científica e objetiva na execução do trabalho, a qual eliminasse a adivinhação e o acaso no processo (HAMPTON, 1992, p. 11). Taylor demonstrava uma obsessão pelo controle. Para Taylor,

Cada homem deve aprender como abrir mão de sua maneira particular de fazer as coisas, adaptar seus métodos a muitos padrões novos e crescer acostumado a receber ordens, respectivos detalhes, grande e pequenos, que no passado eram deixados ao seu próprio julgamento. (Apud. HAMPTON, 1992, p. 12)

Nesta perspectiva, os trabalhadores são tidos como “servidores” ou “acessórios” das máquinas, controlados pelo ritmo e organização do trabalho. O aspecto humano não poderia atrapalhar a produção, a padronização do trabalho era a tentativa de minimizar as falhas humanas. Assim,

Sistematicamente aplicados, os cinco princípios de Taylor levam ao desenvolvimento de “escritórios de fábrica” nos quais as pessoas desempenham responsabilidades fragmentadas e altamente especializadas, de acordo com um sistema complexo de planejamento de trabalho e avaliação de desempenho. (...) O efeito da administração científica de Taylor no ambiente de

trabalho tem sido enorme, aumentando muito a produtividade, enquanto acelera a substituição de habilidades especializadas por trabalhadores não qualificados. É por essas razões que esse tipo de administração tem sido tão influente (...). (MORGAN, 1996, p. 33)

A partir deste quadro descrito podemos inferir que este tipo de enfoque da administração reduz o trabalhador à categoria de autômato. Outro aspecto fundamental do enfoque taylorista é a separação entre o planejamento e organização do trabalho da sua execução, criando assim duas classes de trabalhadores: os que pensam e os que executam, tornando o trabalho desumanizante. Morgan (1996) demonstra este princípio da seguinte forma,

O princípio de separar o planejamento e a organização do trabalho da sua execução é frequentemente visto como o mais pernicioso e típico elemento do enfoque de Taylor da administração, pois efetivamente 'divide' o trabalhador, defendendo a separação entre mãos e cérebro (Idem, p. 34).

Este princípio proporcionou a intensificação da hierarquia no interior das organizações, criando cargos de direção e cargos de produção. Segundo Hampton (1992) as idéias e os experimentos de Taylor conferiram-lhe o título de "pai da administração científica", demonstrando, assim a importância das elaborações taylorista para as teorias administrativas e organizacionais.

Evidentemente, para os teóricos da administração este enfoque mecanicista/burocrático, em sua forma "clássica" ou "científica", apresenta forças e limitações na gestão das organizações. Como força os teóricos apontam para um bom desempenho quando: a) há uma tarefa continua a ser desempenhada; b) há um ambiente suficientemente estável para assegurar que os produtos oferecidos sejam apropriados; c) se quer produzir sempre exatamente o mesmo produto; d) a precisão é a meta; e) as partes humanas da 'máquina' são submissas e comportam-se como foi planejado que façam (MORGAN, 1996, p. 37).

Como limitações, o modelo burocrático/mecanicista tem a tendência em: a) criar formas organizacionais que tenham grande dificuldade em se adaptar à circunstâncias de mudança; b) desembocar num tipo de burocracia sem significado e indesejável; c) ter conseqüências imprevisíveis e indesejáveis à medida que os interesses daqueles que trabalham na organização ganhem precedência sobre os objetivos que foram planejados para serem atingidos pela organização; d) ter um

efeito desumanizante sobre os empregados, especialmente sobre aqueles posicionados em níveis mais baixos da hierarquia organizacional (idem, p. 38).

Morgan (1996) chama a atenção para as conseqüências humanas no modelo mecanicista. Este é um aspecto que deve ser tratado de forma especial, segundo o autor:

Um conjunto final de problemas relaciona-se às conseqüências humanas. O enfoque mecanicista da organização tende a limitar, em lugar de ativar o desenvolvimento das capacidades humanas, modelando os seres humanos para servirem aos requisitos da organização mecanicista em lugar de construir a organização em torno dos seus pontos fortes e potenciais. (MORGAN, 1996, p. 41)

Nesta discussão de potencialidades e fragilidades do enfoque mecânico, Capra (2002) pondera que este enfoque teve muito sucesso em aumentar a eficiência e a produtividade, contudo contribuiu para uma crescente animosidade contra as empresas administradas a partir do modelo mecânico. Para ele a resposta é óbvia “a maioria das pessoas simplesmente não gosta de ser tratada como engrenagem de uma máquina” (CAPRA, 2002, p. 116).

Este diagnóstico teórico aponta o maior entrave para o desenvolvimento de modelos organizacionais para *tempos de mudança*, tomando o fator humano como um entrave e não como uma saída. A teoria organizacional aponta que para o desenvolvimento da administração moderna o aspecto humano tem de ser desenvolvido de outra forma, a qual valorize a flexibilidade e a capacidade de ação criativa e não apenas a eficiência mecânica, como é explicitado: “Circunstâncias de mudança pedem diferentes tipos de ação e de resposta. Flexibilidade e capacidade de ação criativa, assim, tornam-se mais importantes do que a simples eficiência” (MORGAN, 1996, p. 38). Nesta perspectiva,

A metáfora da máquina não deixa espaço para adaptações flexíveis, para o aprendizado e para a evolução, e não há dúvida de que as empresas administradas de maneira puramente mecânica simplesmente não têm condições de sobreviver no ambiente econômico de hoje em dia, que é complexo e orientado para o conhecimento. (CAPRA, 2002, p. 116)

2.1.2. A visão sistêmica das organizações: “biologia” organizacional e contingência.

Na tentativa de superar as limitações do enfoque mecanicista em se adaptar a circunstâncias de mudança (a atual reestruturação produtiva), a teoria da administração envereda por outra abordagem. A natureza, então, entra em cena: as organizações passam a serem vistas como organismos vivos. Desenvolve-se, então, a *teoria sistêmica das organizações*. Aqui encontramos os princípios desenvolvidos e propostos para as organizações neste *tempo de mudança*, o que constitui as *novas estratégias de gestão*. Assim, “dessa forma [como organismos], as organizações são concebidas como sistemas vivos, que existem em um ambiente mais amplo do qual dependem em termos da satisfação das suas várias necessidades” (MORGAN, 1996, p. 43).

Para Hampton (1992), na visão sistêmica todas as áreas de uma organização são interdependentes como no corpo humano, desta forma, uma mudança em qualquer uma das partes, seja em termos de tarefas ou de administração, afeta todas as outras. Assim a organização se constitui em um sistema.

As mudanças na teoria organizacional na última metade do século XX se pautaram a partir do questionamento do modelo mecanicista das organizações, procurando superar as suas limitações. Os teóricos optaram por abandonar a ciência mecânica e a buscarem um modelo mais próximo da biologia para orientar as suas ações organizacionais,

Dentro desse processo, a teoria da organização transformou-se num tipo de biologia na qual as distinções e relações entre *moléculas, células, organismos complexos, espécies e ecologia* são colocadas em paralelo com aquelas entre *indivíduos, grupos, organizações, populações (espécie) de organizações* e a sua *ecologia social*. (MORGAN, 1996, p. 43).

Seguindo esta orientação, os teóricos organizacionais traçaram princípios básicos para que as organizações buscassem adotar este modelo organizacional: 1) As organizações devem ser “sistemas abertos”; 2) devem ser deixadas de lado as preocupações mecanicistas e mudar o foco para as preocupações “biológicas”; 3) os empregados devem ser tidos como pessoas com necessidades complexas que

precisam ser satisfeitas. 4) deve haver preocupação com o fator humano; 5) deve ser identificado positivamente a informalidade no interior das organizações.

No modelo de organização burocrática o fator “ambiente” não era levado em consideração. O *modelo sistêmico*, inspirado na metáfora orgânica, passa a enfatizar a importância do ambiente, assim, as organizações passam a ser vistas como sistemas abertos. Ou seja, a influência externa ganha relevância no planejamento das organizações. As necessidades dos empregados, segundo esta visão, também devem ser satisfeitas para o melhor desenvolvimento da organização. Considera-se, assim, uma relação direta com o ambiente, por isso este modelo é chamado de *ênfase sistêmica*. Segundo Morgan (1996), Bertalanffy é um dos expoentes que defende “a teoria geral dos sistemas” numa perspectiva biológica. Bertalanffy defende principalmente a ênfase no ambiente da organização e propõe que as organizações devam ser como subsistemas inter-relacionados. Para os teóricos organizacionais este modelo biológico está no rumo da libertação das idéias burocráticas.

Neste sentido, uma vertente da teoria organizacional demonstra muita força, a chamada *teoria contingencial*. Esta vertente busca a adaptação da organização ao ambiente em que se encontra. Assim, as organizações como sistemas abertos criam caminhos que viabilizem a satisfação e o equilíbrio entre as necessidades internas e externas, sempre em busca de adaptarem-se às circunstâncias do ambiente. Diferente do modelo mecanicista, no modelo contingencial não existe forma definida de organização, há uma dependência específica da tarefa a ser executada e do ambiente em que se executa. Portanto, para as organizações que buscam fugir das limitações do modelo mecanicista de orientação burocrática a contingência é o caminho. Para Hampton (1992),

(...) o simples reconhecimento de que as organizações são sistemas compostos de partes interdependentes (e que mudanças em uma das partes afetaram as outras) é de utilidade para o administrador. Mas, além deste simples reconhecimento, é muito útil verificar como é que estas partes – pessoas, tarefas e administração – se encaixam e dependem umas das outras. A abordagem contingencial ajuda a compreensão desta interdependência e essa compreensão ajuda-nos a escolher os melhores modos para intervir na junção e encaixe das partes. (HAMPTON, 1992, p. 32)

Uma evidente característica dentro deste enfoque teórico é a tendência de se tornar mais orgânica a organização em relação direta com a mudança do ambiente econômico. Morgan (1996) argumenta que Burns e Stalker, na década de 1950, foram os primeiros a desenvolver a idéia de mudança das organizações a partir da mudança do ambiente e conseqüentemente do produto oferecido neste ambiente. É desenvolvido, portanto, nesta linha de raciocínio, que diferentes tipos de organizações são necessários para lidar com diferentes condições de mercado e tecnologia e que organizações que operam em ambientes incertos e turbulentos precisam atingir um grau mais alto de diferenciação interna, ou seja, entre departamentos, do que aquelas que estão em ambientes menos complexos e mais estáveis. Hampton (1992) também argumenta neste sentido. Para ele:

Uma das principais contribuições da abordagem contingencial está no princípio de que não há uma forma melhor de administrar. Não há planos, estruturas organizacionais, estilos de liderança ou controles que sirvam em todas as situações. Em vez disso, os gerentes precisam encontrar formas diferentes que se prestem a diferentes situações. (HAMPTON, 1992, p. 32)

A teoria da contingência também aponta a ênfase nos tipos híbridos. Julga-se importante nesta perspectiva haver vários modelos atuando dentro das organizações. Assim,

(...) como Henry Mintzberg e os primeiros teóricos da contingência mostraram, caso se focalizem as organizações de sucesso, o seu caráter específico torna-se muito claro. Organizações de sucesso parecem compartilhar características distintas que são apropriadas para lidar com o seu ambiente. (MORGAN, 1996, p. 62)

Portanto, teóricos da contingência têm afirmado que as chamadas organizações de “sucesso” mesclam várias formas de atuação que variam entre o modelo burocrático/mecânico ao modelo biológico/orgânico porque, desta maneira, as empresas podem reagir de melhor maneira aos vários tipos de ambiente e negócio.

Outro aspecto muito importante que é desenvolvido no âmbito da teoria orgânica está centrado no aspecto humano, ou seja, no empregado. Neste nível de discussão da teoria organizacional percebeu-se que o investimento no aspecto humano poderia oferecer um melhor rendimento para as organizações. A

preocupação, então, foi voltada para a satisfação das necessidades dos indivíduos para que assim estes pudessem desenvolver todo o seu potencial em favor da organização. Morgan (1996) nos explicita o seguinte:

Como os estudos de Hawthorne, toda a questão da motivação no trabalho então transformou-se num assunto efervescente como aconteceu com o das relações entre indivíduos e grupos. Uma nova teoria da organização começou a emergir, apoiada na idéia de que indivíduos e grupos, da mesma forma como os organismos biológicos, atuam mais eficazmente somente quando suas necessidades são satisfeitas. (MORGAN, 1996, p. 45)

As necessidades e a satisfação destas tomam o centro das discussões na teoria organizacional. Segundo Morgan (1996), o pesquisador Abraham Maslow identificou vários níveis de necessidade dos indivíduos e demonstrou que quanto maior o nível de satisfação destas necessidades maior o desempenho nas funções organizacionais. A partir disto cria-se a idéia de integração entre as “necessidades individuais e organizacionais”. Estas alternativas ao modelo burocrático de organização oferecem a base para o que agora é conhecido como administração de recursos humanos. Deve-se destacar também, dentro deste ponto, que as organizações passaram a serem pensadas como “sistemas sociotécnicos”. Isto quer dizer que o planejamento deve ser um meio de aumentar a satisfação e a produtividade no trabalho.

Em termos gerais as maiores contribuições da teoria orgânica, até mesmo na sua vertente contingencial, são em primeiro lugar a ênfase colocada nas relações entre as “organizações” e os seus “ambientes”. É importante ressaltar que a teoria mecanicista ignorava o ambiente como fator organizacional. A organização passa a ser vista como um processo contínuo entre ela mesma e o ambiente, e não apenas como uma coleção de partes. Em segundo lugar, neste enfoque considera-se o aspecto humano. O individuo passa de mera engrenagem em um todo mecânico complexo ao conceito de sujeito com necessidades a serem satisfeitas. Disto deriva outra forma de traçar objetivos para a organização: no enfoque clássico o objetivo são metas operacionais, na metáfora orgânica sobreviver é um processo. Assim,

O foco nas ‘necessidades’ encoraja a ver as organizações como um processo de interação que deve ser internamente balanceado, assim como com relação ao ambiente. Dessa forma, vêem-se estratégia, estrutura, tecnologia bem como

as dimensões humanas e administrativas da organização como subsistemas com necessidades vivas que devem ser satisfeitas de maneira mutuamente aceitável. (MORGAN, 1996, p. 75)

Outra contribuição da metáfora orgânica, na visão dos teóricos organizacionais, é a identificação de várias “espécies” de organizações, demonstrando, assim, que sempre há um conjunto de opções para orientar as organizações. Aqui há uma tensão entre a perspectiva população-ecologia, a qual defende que existe pouca mobilidade das organizações frente ao ambiente, e a perspectiva contingencial, a qual advoga que a mescla de tipos numa mesma organização proporciona uma maior mobilidade. Portanto, para a teoria contingencial há uma flexibilidade maior das organizações frente ao ambiente.

A metáfora orgânica, segundo os teóricos, também coloca em evidência um importante princípio a ser desenvolvido na chamada “sociedade do conhecimento”. O conceito-chave para o desenvolvimento das organizações neste *momento de mudança* é a inovação. Busca-se valorizar, neste sentido, as contribuições à teoria e a prática do desenvolvimento organizacional, tanto por iniciativa dos dirigentes quanto dos funcionários.

2.1.3. Aperfeiçoando a teoria sistêmica: a metáfora do cérebro

Apesar dos diversos “avanços” da metáfora orgânica, os teóricos organizacionais e de gestão não estão totalmente satisfeitos. Existe um movimento teórico para que as organizações alcancem a auto-organização, o que seria a solução sistêmica levado ao extremo. Este movimento teórico propõe outra metáfora para as organizações, que estas sejam *vistas como cérebros*. Esta metáfora busca superar todos os aspectos enraizados da teoria mecânica nas organizações modernas. E, a sua principal meta é disseminar a informação (no sentido de memória) por toda a organização propiciando o processo de aprendizagem organizativa, diferentemente do que acontecia no modelo burocrático em que a informação era concentrada pelos

órgãos dirigentes. Esta metáfora nos diz que assim como no cérebro em que a memória está distribuída pelas suas diversas partes, o que facilita a capacidade de flexibilização, resistência e respostas aos problemas externos com rapidez, deve acontecer nas organizações para dar respostas rápidas aos mais diversos problemas. Morgan (1996), ao falar dessa metáfora, propõe o seguinte questionamento: “Será possível planejar organizações de tal de forma que tenham a capacidade de ser tão flexíveis, resistentes e engenhosas como o funcionamento do cérebro?” (MORGAN, 1996, p. 81).

A este questionamento o próprio Morgan (1996) responde que a possibilidade de materializar tais organizações depende da capacidade das mesmas de se auto-organizarem. Contudo, existe muito pouco na teoria orgânica que conduza as organizações neste sentido. Para ele,

É possível que, usando o cérebro como uma metáfora para a organização, seja viável desenvolver a habilidade para realizar o processo de organização de maneira que promova a ação flexível e criativa. À medida que se constroem organizações sobre princípios mecanicistas, desenvolve-se aquilo que foi descrito (...) como uma racionalidade ‘instrumental’, a qual as pessoas são valorizadas pela sua habilidade de se encaixarem e contribuírem para a operação eficiente de uma estrutura predeterminada. Isso é adequado para se desempenhar uma atividade fixa em circunstâncias estáveis; (...) Sob circunstâncias que mudam, é importante que os elementos da organização sejam capazes de questionar a propriedade daquilo que estão fazendo e modifiquem sua ação para levar em conta novas situações. Isso requer uma capacidade organizacional que seja ‘substancialmente’ racional, no sentido de que a ação manifesta a inteligência das relações dentro das quais a ação é desejada (...). De modo interessante, é precisamente por este tipo de capacidade que o cérebro é conhecido. (MORGAN, 1996, p. 82)

Neste viés da discussão sobre como as organizações podem se estruturar de maneira a alcançar a mesma flexibilidade e eficiência do cérebro, surgem algumas imagens que procuram orientar neste sentido. Afirma-se que “muitas dessas imagens estão centradas na idéia de que o cérebro é um sistema de informações” (MORGAN, 1996, p. 83). O que há de comum em toda a discussão é a constatação de que o cérebro funciona como um sistema de controle, semelhante a um computador ou telefone que transmite impulsos elétricos (informações) em todas as partes.

O “modelo de interferência”, derivada da relação entre o conhecimento sobre holografia e o funcionamento do cérebro, é uma das alternativas teóricas para

orientar o desenvolvimento organizacional para a auto-organização. É importante notar que “a holografia, inventada em 1948 por Dennis Gabor, usa uma câmera sem lentes para registrar informação de maneira a armazenar o todo em todas as partes” (MORGAN, 1996, p. 84). A holografia (modelo de interferência) é um processo que dispersa informações num disco holográfico o qual pode recriar a informação original, mesmo se uma das partes for danificada. É neste sentido que Morgan (1996) afirma que a holografia pode ser utilizada para orientar as organizações para a auto-organização. O autor faz a seguinte colocação:

(...) a forma pela qual um disco holográfico abrange todas as informações necessárias à produção de uma imagem completa de cada uma das suas partes tem muito em comum com um funcionamento de um cérebro. É possível estender essa imagem para criar uma visão da organização na qual as capacidades requeridas no todo estão embutidas nas partes, permitindo ao sistema aprender e se auto-organizar-se, bem como manter um sistema completo de funcionamento mesmo quando partes específicas funcionem mal ou sejam removidas. Algumas organizações altamente inovadoras já tem começado a organizar-se dessa forma (MORGAN, 1996, p. 99 – 100).

Comparando o funcionamento do cérebro com o funcionamento de um “sistema holográfico”, elaboram-se estratégias de organização que podem desenvolver modelos de planejamento, e conduzir os processos internos das organizações no caminho em que funcionem de forma auto-organizativa.

Em *tempos de mudança* a articulação de processos que viabilizem o processamento de informações de forma rápida e flexível dentro das organizações se torna imprescindível para o funcionamento das mesmas. O que há de importante na metáfora do cérebro e em seu funcionamento é a capacidade dos neurônios se ramificarem, estabelecendo diversas conexões, propiciando rica condutividade, e, transmitindo informações de maneira rápida e eficaz, além disso, o aspecto de regeneração também é considerado importante. Portanto, o cérebro possui a capacidade de se organizar e reorganizar-se para lidar com as contingências. Isto se torna interessante para as organizações porque

(...) construindo padrões de rica condutividade entre partes semelhantes, se pode criar sistemas que são tanto especializado como genéricos, bem como existe possibilidades de reorganizar a estrutura interna e as funções de forma que elas aprendam a enfrentar desafios colocados por novas solicitações. O

princípio holográfico tem muito a contribuir nesse sentido (MORGAN, 1996, p. 102).

O que é esperado na teoria organizacional é que as organizações se estruturam de modo que passem a agir como processadores de informações, tal como o cérebro. Ou seja, que o funcionamento organizacional seja pautado na síntese dessas informações gerando conhecimento e propiciando a aprendizagem organizacional.

Com a necessidade de novas tecnologias para a melhoria da agilidade dos serviços, as informações se tornam cada vez mais preponderantes para a agilidade dos processos no interior das organizações, assim, as mesmas permanecem crescentemente dentro do sistema de informação.

Muitas organizações do futuro podem não ter localização fixa, com membros interagindo através de microcomputadores pessoais e recursos audiovisuais para criar uma rede de trocas e atividades inter-relacionadas, talvez com robôs desempenhando trabalhos físicos (MORGAN, 1996, p. 88).

Neste sentido, ao evoluir para sistemas de informação, as organizações são transformadas estrutural e espacialmente. E, na busca para superar a racionalidade restrita encontrada nos modelos burocráticos, e adequar as organizações à dita sociedade do conhecimento, é fundamental desenvolver a habilidade de aprendizagem das organizações, ou melhor, desenvolver a capacidade de “aprender a aprender” (MORGAN, 1996). Este desenvolvimento da habilidade de aprendizagem organizacional exige dos gerentes, e muito mais dos trabalhadores, outro tipo de formação, e o conceito de *flexibilidade* é o fator preponderante na constituição desta formação.

2.2. O parâmetro da flexibilidade para a formação do trabalhador.

Há um grande interesse dos teóricos em informação de responder à seguinte pergunta: “Como se podem planejar sistemas que sejam capazes de aprender de maneira semelhante ao cérebro?” (MORGAN, 1996, p. 88). A cibernética é uma tentativa de responder a esta pergunta. A teoria cibernética é a caracterização dos

processos de troca de informações pelos quais máquinas e organismos estabelecem comportamentos de auto-regulação com o objetivo de manter estados estáveis. O conceito de *feedback negativo* é o aspecto central para esta teoria. Este conceito pode orientar naquilo em que os teóricos organizacionais desejam avançar devido ao seu significado, o qual pode exercer papel fundamental na transformação dos modelos organizacionais e, conseqüentemente, na formação da mão-de-obra. O *feedback negativo* é um processo de eliminação de erro a cada estágio de um dado processo, para que ao final sejam eliminados todas as possibilidades de erro. De acordo com a teoria cibernética este conceito pode ser usado para descrever vários sistemas, inclusive o corpo humano, apontando caminhos para a criação de sistemas “inteligentes”. Neste sentido, a cibernética ressalta quatro princípios na constituição desses sistemas:

Primeiro, que os sistemas devem ter a capacidade de sentir, monitorar e explorar aspectos significantes do seu ambiente. Segundo, que eles devem também ser capazes de relacionar essa informação com as normas operacionais que guiam o sistema comportamental. Terceiro, que eles devem ser capazes de detectar desvios significativos dessas normas. Quarto, que eles devem ser capazes de iniciar ação corretiva quando são detectadas discrepâncias (MORGAN, 1996, p. 90).

O que há de relevante nisto, como afirma a teoria organizacional, é que se as quatro condições forem plenamente satisfeitas, será criado um processo contínuo de troca de informação entre o sistema e o seu ambiente, permitindo ao sistema monitorar mudanças e responder apropriadamente. A teoria organizacional moderna argumenta que ao seguir estes princípios o sistema cumpre as exigências de uma atuação inteligente e inovadora, o que deve se estender para a formação e transformação da força de trabalho.

Entretanto, o *feedback* negativo termina demonstrando que na cibernética simples os sistemas podem controlar as suas ações, mas não podem perceber a relevância ou não do seu comportamento quando este sistema é rompido, o que diferencia o conceito de aprendizagem para o de “aprender a aprender”. Para a teoria organizacional, a aprendizagem em si é caracterizada por uma formação específica, não flexível, contudo, o conceito de “aprender a aprender” é caracterizado pela habilidade de responder a situações diversas, e de ser flexível. Portanto, apenas sistemas cibernéticos complexos como o cérebro ou computadores

complexos, que atuam numa perspectiva de *feedback* negativo duplo (ida-volta), possuem a capacidade de “aprender a aprender”. E isto, dentro deste viés teórico, não pode ser desprezado.

O que os teóricos estão propondo em termos de formação do trabalhador, vinculada ao desenvolvimento organizacional nestes *tempos de mudança*, é algo que evolui a partir das formulações da teoria sistêmica como metodologia de atuação e se relaciona com a teoria cibernética. Levando em consideração que o processo de aprendizagem é importante “(...) no contexto de mudanças rápidas e irreversíveis que caracterizam a sociedade moderna” (CARVALHO, 1999, p. 17), as *novas estratégias de gestão*, devem estar alinhadas não apenas com o processo de aprendizagem, mas da mesma forma, devem ir além e propiciar, no interior das organizações, o processo de “aprender a aprender”.

Carvalho (1999), em seu livro *Aprendizagem Organizacional em Tempos de Mudança*, aponta os caminhos que, segundo o seu julgamento, as organizações devem seguir para desenvolverem internamente o processo de “aprender a aprender” e se tornarem empresas de sucesso. O processo de “aprender a aprender”, desenvolvido através da aprendizagem organizacional, de acordo com a perspectiva de Carvalho (1999) deve se basear numa concepção de aprendizagem, ou numa concepção de “educação moderna” que esteja focada no conjunto de experiências individuais, as quais sejam ativas e mutáveis, selecionando, absorvendo e incorporando, neste sentido, as informações e relacionando-as com as já existentes. O processo educativo, nesta linha de pensamento, é fundamentado pela adaptação das concepções de ensino e aprendizagem às novas situações onde o indivíduo atua, a qual exige do mesmo uma potencialidade renovada e emergente. Em síntese, esta perspectiva retoma os princípios básicos ressaltados pela teoria cibernética em sentido duplo. Nesta discussão, o maior desafio das organizações para se alcançar o sucesso se constitui na transformação da força de trabalho por meio da aprendizagem organizacional (CARVALHO, 1999). O que vem caracterizar a necessidade de um “novo” trabalhador e de uma “nova” formação para *tempos de mudança*, com o parâmetro da *flexibilidade*.

Diante da necessidade de transformar a força de trabalho, enfatiza-se a importância da aprendizagem organizacional, que deve ser

(...) identificada com a realidade das modificações rápidas e, por vezes, imprevisíveis, do meio onde as organizações atuam. Uma primeira constatação dessa mutação constante é que as pessoas, assim como as suas criações – tais como as empresas – devem desenvolver a capacidade de se modificarem, criando alternativas para a solução de problemas com os quais se defrontam a cada dia. O contrário disso é o desaparecimento do mercado. (CARVALHO, 1999, p. 34)

Ao chamar a atenção para a necessidade das empresas desenvolverem um sistema de mudança em busca do aprimoramento organizacional frente aos *tempos de mudança*, devido ao risco de desaparecer do mercado, Carvalho (1999) argumenta em favor da renovação constante na organização tomando a aprendizagem como filosofia de vida organizacional.

Estas formulações, principalmente no que tange à transformação da força de trabalho, desembocam em novas questões relacionadas à capacidade de “aprender a aprender” das organizações. Estas novas questões se apresentam como o lugar em que devem ocupar a inovação – como conceito fundamental – e o debate contínuo nas organizações, tendo em vista que as organizações com princípios burocráticos obstruem esse processo. A constatação dos teóricos organizacionais é de que estruturas fragmentadas de pensamento impostas aos seus membros não encorajam os empregados a pensarem por si próprios (racionalidade limitada). Neste sentido, os empregados são mantidos como responsáveis pelo seu desempenho dentro de um sistema que recompensa o sucesso e pune falhas, incentivando os seus membros a se engajarem em várias fraudes para protegerem a si mesmos, o que não favorece a correção do erro dentro do sistema das organizações, interrompendo o *feedback* duplo. Portanto, haveria uma defasagem entre o que as pessoas dizem e fazem. Assim, o processo de “aprender a aprender”, que está relacionado com a habilidade de inovar e transformar aquilo que já se sabe frente às novas situações, independente de conteúdo específico, este processo “(...) é contingente à habilidade de permanecer aberto às mudanças que estão ocorrendo no ambiente e à habilidade de desafiar hipóteses operacionais de maneira mais fundamental” (MORGAN, 1996, p. 95).

Nesta visão, para orientar uma organização para o processo de “aprender a aprender” é de fundamental importância, primeiro, o encorajamento à valorização e uma abertura para a flexibilização, que aceite erros e incertezas como um aspecto inevitável da vida em ambientes complexos e mutáveis. Segundo, o encorajamento

a um enfoque de análise e solução de problemas complexos que reconheça a importância de exploração de diferentes pontos de vista, independente de cargo ou função na organização, explorando sempre a finalidade do negócio em questão. De fato, para a teoria organizacional, o processo de “aprender a aprender” requer que as organizações se mantenham abertas a questões de tal profundidade e desafio, em lugar de tentar desenvolver fundamentações fixas para a ação. Terceiro, deve-se evitar imposição de estruturas de ação em ambientes organizados. E, por fim, facilitar o desenvolvimento do “aprender a aprender” relacionando-o com a necessidade de fazer intervenções que criem estruturas e processos organizacionais que ajudem a implementar os princípios de dispersão da informação numa perspectiva holográfica (MORGAN, 1999).

Assim, a *flexibilidade* se constitui na principal habilidade a ser desenvolvida pelas organizações e pelas pessoas – trabalhadores – que atuam nelas frente ao problema das constantes mudanças no ambiente econômico. Para que essa habilidade seja desenvolvida, é necessário ter a aprendizagem – muito mais no sentido do “aprender a aprender” – como foco nas organizações. Carvalho (1999) explica esta situação colocando o seguinte:

Então, pode-se afirmar, com toda a segurança, ser a mudança a coisa mais certa no instável e surpreendente mundo das relações organizacionais. À luz desses novos paradigmas éticos, sociais, políticos e econômicos, as mutações comportamentais do indivíduo num mundo globalizado são cada vez mais freqüentes. Por essa razão, as organizações necessitam adaptar-se às alterações por que passa a sociedade como um todo nesse limiar de um novo século. E elas só podem criar, sustentar e aplicar estratégias de crescimento e até de sobrevivência se fizerem do aprendizado um ‘modo de ser’ permanente e em sintonia com o seu tempo. (CARVALHO, 1999, p. 38)

E, complementa dizendo que

Em face desse quadro pouco animador com a perda da estabilidade como parâmetro de segurança, torna-se imprescindível, tanto para as pessoas como para as organizações **aprenderem a aprender** [grifo do autor]. (IDEM, p. 39)

Neste quadro apresentado por Carvalho (1999), em que a mudança é a única certeza no mundo organizacional e o processo de “aprender a aprender” é uma exigência, o elemento chave passa a ser o conhecimento. Para Carvalho (1999) o

conhecimento é o principal elemento do “novo paradigma” produtivo e por isso é determinante na transformação educacional orientada pelo “aprender a aprender” para a formação da mão de obra, por isso o seu posicionamento é para uma adequação à chamada “sociedade do conhecimento”.

Uma das referências nesta discussão sobre a centralidade do conhecimento no “novo paradigma” de produção é Lyotard (2002), o qual procura descrever a “sociedade do conhecimento”. A análise desenvolvida por Lyotard (2002) em *A condição pós-moderna* se refere à posição do conhecimento nas sociedades mais desenvolvidas, ou chamadas “pós-modernas”. O autor busca elaborar uma conceituação sobre esta sociedade situando a partir das transformações que afetam a ciência, a literatura e as artes contemporaneamente. Para ele, este momento é caracterizado pelo conflito com as supra-narrativas, ou meta-discursos, produzidos na modernidade. Por isso, em sua opinião, a “sociedade pós-moderna”, caracterizada como “sociedade do conhecimento”, é incrédula de metarrelatos.

A hipótese desenvolvida por Lyotard (2002) propõe que o conhecimento muda de estatuto ao mesmo tempo em que as sociedades entram na idade pós-industrial e as culturas na idade pós-moderna. Para Lyotard (2002), o saber científico é uma espécie de discurso, uma linguagem que é afetada por duas principais funções: a pesquisa e a transmissão de conhecimentos. Este processo passa pelo viés da tradutibilidade do conhecimento em informação, assim, há uma metamorfose do conhecimento como valor. Portanto, o saber interfere na dinâmica das forças-de-produção. Esta interferência, como aponta Carvalho (1999), deve ser levada em conta na teoria organizacional.

A problemática explicitada por Lyotard (2002) passa pela legitimação do saber. Desta maneira, o autor procura estabelecer como método a análise dos jogos de linguagem. Para ele os jogos de linguagens explicitam a natureza do vínculo social, diferentemente de uma abordagem crítico-dialética. Aqui existe uma tensão epistemológica: ao considerar os jogos de linguagem como método para entender a natureza do vínculo social, Lyotard (2002) parte para uma perspectiva pós-moderna para tentar compreender a “pós-modernidade”, o que pode se considerar um problema. A abordagem crítico-dialética não é superada por essa forma de análise, como tenta nos fazer crer Lyotard (2002), isto porque a perspectiva crítico-dialética parte da materialidade fundante dos discursos, ou seja, da objetividade para a

idealidade, e de como essa idealidade interfere dialeticamente na reprodução material (DUARTE, 2003).

Numa perspectiva critico-dialética, podemos afirmar que a chamada “sociedade do conhecimento” não significa uma transformação radical nos meios de produção ou uma superação do atual sistema capitalista. As transformações do conhecimento interferem apenas na forma de acumulação do capital e acelera a dinâmica capitalista. Afirmar que a “sociedade do conhecimento” é um novo paradigma, que a sociedade capitalista foi superada é uma afirmação apenas ideológica, baseada em ilusões. Estas ilusões caracterizam-se como princípios de uma ideologia do atual estágio de reprodução do sistema capitalista e relacionam-se com as pedagogias do “aprender a aprender”, as quais se constituem em novas formas de adequar os trabalhadores a esta ideologia, ou seja, adequar os trabalhadores às novas exigências em *tempos de mudança* (DUARTE, 2003).

Segundo Duarte (2003) as pedagogias do “aprender a aprender” podem assumir várias formas no campo educacional, uma dessas formas é a “pedagogia das competências” desenvolvida por Perrenoud. Estas pedagogias apresentam posicionamentos convergentes com a chamada “sociedade do conhecimento”, os quais foram destacados por Duarte (2003). O primeiro posicionamento das pedagogias do “aprender a aprender” é o de que “são mais desejáveis as aprendizagens que o indivíduo realiza por si mesmo, nas quais está ausente a transmissão, por outros indivíduos, de conhecimentos e experiências” (DUARTE, 2003, p. 7). Neste posicionamento, o “aprender a aprender” é apresentado como finalidade última da educação, sendo que o conhecimento adquirido individualmente é mais legítimo do que o “transmitido” por outro. A discussão central deste princípio está pautada na crença de que quando o indivíduo aprende sozinho isto contribui de maneira mais significativa para o desenvolvimento da sua autonomia, a qual é preponderante para a sobrevivência do indivíduo na “sociedade do conhecimento”. Considera-se, neste posicionamento, a necessidade deste indivíduo ter autonomia para sempre estar atualizando-se em função das necessidades do mercado.

O segundo posicionamento, que não deve ser desvinculado do primeiro, está pautado na crença de que

(...) é mais importante o aluno desenvolver um método de aquisição, elaboração, descoberta, construção de conhecimentos, que esse aluno aprender os conhecimentos que foram descobertos e elaborados por outras pessoas. É mais importante adquirir o método científico que o conhecimento científico já existente. (DUARTE, 2003, p. 8)

Entende-se que o indivíduo só poderia “aprender a aprender” (adquirir um método científico próprio) por meio de uma atividade autônoma, assim, ao aprender desta forma o indivíduo pode se adequar ao mercado com maior facilidade.

O terceiro posicionamento defende que “(...) a atividade do aluno, para ser verdadeiramente educativa, deve ser impulsionada e dirigida pelos interesses e necessidades da própria criança” (DUARTE, 2003, p. 9). Busca-se aqui “valorizar” a necessidade inerente do indivíduo, ou seja, o indivíduo na sociedade do conhecimento deve pautar-se apenas por seus interesses, buscando sempre superar a sua concorrência.

O quarto e último posicionamento prega o seguinte:

(...) a educação deve preparar os indivíduos para acompanharem a sociedade em acelerado processo de mudança, ou seja, enquanto a educação tradicional seria resultante de sociedades estáticas, nas quais a transmissão dos conhecimentos e tradições produzidos pelas gerações passadas era suficiente para assegurar a formação das novas gerações, a nova educação deve pautar-se no fato de que vivemos numa sociedade dinâmica, na qual as transformações em ritmo acelerado tornam os conhecimentos cada vez mais provisórios, pois um conhecimento que hoje é tido como verdadeiro pode ser superado em poucos anos ou mesmo em alguns meses. O indivíduo que não aprender a se atualizar estará condenado ao eterno anacronismo, à eterna defasagem de seus conhecimentos. (DUARTE, 2003, p. 10)

Este quarto posicionamento é uma síntese dos três anteriores, sendo que este vincula todo este processo de “aprender a aprender” com as atuais transformações do conhecimento. Em última instância este posicionamento visa que o indivíduo acompanhe a sociedade em processo de mudança.

A análise elaborada por Duarte (2003) ajuda na compreensão das relações entre as *novas estratégias de gestão*, o “aprender a aprender” e os *tempos de mudança*, constatando que os princípios do “aprender a aprender” são formas de adequar os trabalhadores à “sociedade do conhecimento”, sociedade esta marcada pelas constantes mudanças de ambiente. Para demonstrar isto mais claramente

Duarte (2003) destaca o seguinte trecho do livro de Fonseca (1998) *Aprender a aprender: a educabilidade educativa*:

A miopia gerencial e arrogante e a resistência à mudança, que paira em grande parte do sistema produtivo, devem dar lugar à aprendizagem, ao conhecimento, ao pensar, ao refletir e ao resolver novos desafios da atividade dinâmica que caracteriza a economia global dos tempos modernos. Tal mundialização da economia só se identifica com uma gestão do imprevisível e da excelência, gestão essa contra a rotina, contra a mera redução de custos e contra a simples manutenção. Em vez de situarem numa perspectiva de trabalho seguro e estático, durante a vida, os empresários e os trabalhadores devem cada vez mais investir no desenvolvimento de seu potencial de adaptabilidade e de empregabilidade, o que é algo substancialmente diferente do que se tem praticado. O êxito do empresário e do trabalhador no século XXI terá muito que ver com a maximização das suas competências cognitivas. Cada um deles produzirá mais na razão direta de sua maior capacidade de aprender a aprender, na medida em que o empresário e o trabalhador conhecem e fazem hoje não é sinônimo de sucesso no futuro. [...] A capacidade de adaptação e de aprender a aprender e a re-aprender, tão necessária para milhares de trabalhadores que terão de ser re-convertidos em vez de despedidos, a flexibilidade e modificabilidade para novos postos de trabalho vão surgir cada vez mais com veemência. Com a redução dos trabalhadores agrícolas e dos operários industriais, os postos de trabalho terão que ser conquistados pelos trabalhadores preparados e diferenciados em termos cognitivos. (FONSECA, 1998 apud DUARTE, 2003, p. 11)

Neste trecho destacado, Fonseca (1998 apud DUARTE, 2003) aponta a resistência à mudança no sistema produtivo. Discutimos anteriormente que esta resistência à mudança refere-se ao enraizamento do modelo burocrático nas organizações. Aqui claramente a pedagogia do “aprender a aprender” é relacionada ao novo modo de gerenciamento das organizações. As *novas estratégias de gestão* pressupõem a formação de mão-de-obra pautada nos princípios do “aprender a aprender” e a superação da ideologia burocrática. Segundo Duarte (2003),

O autor não deixa qualquer dúvida nessa passagem quanto ao fato do ‘aprender a aprender’ ser apresentado como uma arma na competição por postos de trabalho, na luta contra o desemprego. O ‘aprender a aprender’ aparece assim na sua forma mais crua, mostrando seu verdadeiro núcleo fundamental: trata-se de um lema que sintetiza uma concepção educacional voltada para a formação, nos indivíduos, da disposição para uma constante e infatigável adaptação à sociedade regida pelo capital. (DUARTE, 2003, p. 11)

Portanto, ao explicitar as relações entre o “aprender a aprender” e a sociedade do conhecimento, percebemos que “A assim chamada sociedade do conhecimento é

uma ideologia produzida pelo capitalismo, é um fenômeno no campo da reprodução ideológica do capital” (DUARTE, 2003, p. 13).

Nesta articulação de estratégias conservadoras para a transformação da força de trabalho através do processo de “aprender a aprender”, pautado na garantia da competitividade em um mundo cada vez mais globalizado e capitalista, torna-se imprescindível além dos programas de aprendizagem organizacional, um sistema educacional organizado na perspectiva de “ambiente competitivo” (CARVALHO, 1999). Segundo Carvalho (1999), para que isto ocorra, o sistema educacional deve ser organizado a partir de alguns princípios desenvolvidos por Michel Porter. Os princípios que o sistema educacional deve assumir, portanto, para o desenvolvimento de um “ambiente competitivo” em educação são:

- Padrões Educacionais elevados. É necessário que os estudantes possam competir para poder vencer. Dessa forma, o governo tem um papel essencial a cumprir, visto ser difícil atingir altos padrões sem intervenção do Estado que os fixe e promova.
- O magistério como profissão prestigiada e valorizada. Esta valorização deve manifestar-se em reconhecimento social e salários decentes, além das formas diversas de estímulo e garantia de condições adequadas de aprimoramento profissional e pessoal.
- Vínculo entre a escola e a empresa. A existência de vínculos estreitos entre o sistema de ensino e a atividade empresarial melhora se o primeiro tem flexibilidade para adaptar-se as demandas especiais das empresas da localidade. Assim, controles centralizados e rígidos, podem conspirar contra a criação de fatores especializados em indústrias concentradas regionalmente, cujo desenvolvimento é fundamental para melhorar-lhes a vantagem competitiva. (CARVALHO, 1999, p. 72)

O que Carvalho (1999) e os teóricos organizacionais em geral estão pregando é que a mudança no interior das empresas e o desenvolvimento de programas de aprendizagem organizacional não são suficientes para fomentar a administração da mudança, é necessário ir além e interferir no sistema educacional público. E, nesta articulação, as vias do Estado se tornam imprescindíveis.

Desta forma, a evocação dos princípios de Michel Porter, no viés do “ambiente competitivo”, pressupõe que o Estado deve ser o promotor dos níveis de educação elevado, tomando a “qualidade” como produto principal, por meio de políticas públicas; que a valorização e o aprimoramento profissional devem ser constantes proporcionando motivação suficiente aos profissionais da educação, para

que sigam de maneira mais fiel as orientações das políticas públicas; e que estas orientações sigam a exigência de proporcionar uma nova formação para os trabalhadores sendo a flexibilização o conceito fundante desta.

De fato, no atual contexto da reprodução capitalista, o Estado tem assumido o dever de promover as reformas educacionais exigidas pelo capital. Como procuramos demonstrar, estas reformas estão baseadas em um gerencialismo que traz em seu bojo toda uma ideologia concernente ao projeto de uma hegemonia conservadora. No campo educacional, esta ideologia se traduz em modelos gerenciais (como o modelo sistêmico) implementados nos sistemas educacionais e nas propostas pedagógicas alinhadas com a “sociedade do conhecimento”, a exemplo das pedagogias do “aprender a aprender”.

No próximo capítulo, portanto, pretende-se aprofundar esta discussão a partir da atuação da FLEM na implementação das *novas estratégias de gestão* através do EPV, buscando demonstrar de que forma esta instituição privada têm articulado uma hegemonia conservadora a partir da atribuição de uma lógica de mercado na educação pública baiana.

Capítulo III

Fundação Luís Eduardo Magalhães: laboratório de políticas neoliberais na Bahia.

No capítulo antecessor focamos a discussão nas mudanças organizacionais e nas *novas estratégias de gestão* que emergiram da reestruturação produtiva. Cabe salientar que ainda vamos nos aprofundar na discussão destas *novas estratégias* e no *gerencialismo* que marcam as reformas educacionais em vários países do mundo, principalmente ao que tange o caso baiano. Para nós é evidente, ao tomar os indícios do Plano Estadual de Educação (2006) acerca do diagnóstico de gestão, que este gerencialismo está presente no sistema educacional baiano.

O gerencialismo está pautado numa ideologia que encontra na teoria das organizações a sua fundamentação. Dialeticamente, esta ideologia está presente na nova forma de reprodução do capital, a qual adota várias faces como, por exemplo, a “sociedade do conhecimento”. Essas transformações na forma de reprodução do capital e a hegemonia da ideologia concernente a esta mudança interferem na constituição das políticas para a educação pública, destinada à formação dos trabalhadores, à educação das maiorias.

Neste momento pretendemos nos aproximar mais da análise do nosso problema central, qual seja, discutir de que forma a FLEM articula uma lógica de mercado na educação pública baiana através da implementação das novas estratégias de gestão presentes no programa *Educar para Vencer*. Para tanto, neste capítulo, discutiremos a seguinte questão: quais os mecanismos utilizados pela FLEM na implementação das *novas estratégias de gestão* e na articulação de uma lógica de mercado para a educação pública?

A nossa hipótese acerca desta questão pressupõe a FLEM como principal articuladora do Programa Educar para Vencer e da implementação das *novas estratégias de gestão* na educação pública baiana. Portanto, pretendemos demonstrar como os seus mecanismos de atuação a partir da promoção da modernização da gestão e dos serviços públicos, bem como de intercâmbios de

experiências organizacionais e de administração entre instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, pressupõem uma lógica organizacional com fins de gerir negócios no sistema produtivo. E, assim, ao implementar essas estratégias no sistema educacional e na escola articulam uma lógica de mercado na educação das maiorias.

Em seu estatuto a FLEM propõe-se a ser um laboratório de estratégias e de inovação da administração pública. Essas estratégias seguem uma tendência que é conhecida no campo político como neoliberal, acompanhando uma lógica explícita do projeto de poder estabelecido por aqueles que detinham a hegemonia e controlavam o Estado localmente. O projeto de aprofundamento das políticas neoliberais no Estado da Bahia era defendido e executado principalmente pelo Partido da Frente Liberal – PFL¹⁸, liderado na Bahia pelo então Senador da República, Antônio Carlos Magalhães, o qual até ficou conhecido por sua atuação truculenta na política, popularmente batizada de *Carlismo*.

Este grupo político, durante o regime militar, estabeleceu as suas bases, principalmente através do seu expoente. Após a queda da Ditadura Militar, com a redemocratização e a abertura política, este grupo político foi se estabelecendo no poder pelas “vias democráticas” e o seu último ciclo no comando do poder executivo durou dezesseis anos, alternando apenas os nomes dentro deste grupo, mas sob o comando do Antônio Carlos Magalhães. Não por coincidência, o patrono da instituição em questão, nome pela qual é batizada a Fundação, Luís Eduardo Magalhães, era filho do então “mandatário” da Bahia. A constituição desta fundação no Estado da Bahia está atrelada a um projeto de poder conservador, com base no modo de produção capitalista, com uma ideologia específica, no qual a classe dominante local se estabelece e mantém a sua hegemonia.

3.1. Ato fundador: o público criando o privado?

Em 28 de maio de 1998, o então Governador da Bahia, César Borges, do antigo PFL, submetem à Assembléia Legislativa Estadual um projeto de Lei que autorizava

¹⁸ O partido da frente liberal – PFL trocou de nome e atualmente é conhecido por Democratas, tentando criar uma identidade política com o Partido Democrata estadunidense.

o Poder Executivo a praticar os atos necessários e dar providências para a constituição da Fundação Luís Eduardo Magalhães, Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública, com personalidade jurídica de direito privado. A Lei Estadual 7.349 foi editada em 12 de Julho de 1998, dando respaldo para a criação da Fundação. Em seguida foram tomadas as providências para a sua efetivação e em 10 de março de 1999 foi efetivado o registro do Estatuto da Fundação no Cartório de Títulos e Documentos e Registro de Pessoas Jurídicas na Comarca de Salvador. No dia 26 do mesmo mês foi reunido o seu Conselho Curador, formado por representantes da ONU, dos governos Federal e Estadual, da sociedade civil e das universidades baianas, o qual aprovou o regimento interno da instituição.

Numa análise superficial, a criação de uma fundação de direito privado por parte do poder público, com fins de inovar a administração pública parece uma antinomia, ou mesmo um paradoxo. Contudo, o ato fundador desta instituição deve ser analisado a partir das suas contradições, sem perder a dimensão da luta de classes e da exploração baseada no modo de produção capitalista. De acordo com os documentos que discutiremos mais adiante, podemos inferir que a criação desta Fundação foi articulada para contemplar os interesses dos organismos capitalistas globais e do grupo neoliberal “local”. Deve-se ressaltar que ao remeter a discussão às questões “locais” não deslocamos as questões estruturais do debate, o Estado, como discutimos no primeiro capítulo, passou por uma mudança devido à crise do capitalismo¹⁹ e estas mudanças foram e estão sendo sentidas na Bahia. Não obstante, a Fundação Luís Eduardo Magalhães atua principalmente na reforma do Estado baiano, realizando articulações de forma a implementar as orientações dos organismos internacionais localmente.

Sobre o antecedente do ato fundador da Fundação Luís Eduardo Magalhães, o documento *Trajetória FLEM (1999-2006)*²⁰ explicita o seguinte:

As decisões e ações que resultaram na criação da Fundação Luís Eduardo Magalhães remontam ao início de 1998, quando a Organização das Nações

¹⁹ Como discutimos anteriormente, após a crise de 1929 que se caracterizou por uma crise de superprodução de mercadorias, o sistema capitalista passou a se estruturar a partir da produção da não-mercadoria. Isto perdurou até a crise dos anos 1970 quando o capitalismo sofre nova reestruturação e passa a negar este modelo produzindo a “negação da negação” das mercadorias, o que politicamente se traduz pelo neoliberalismo.

²⁰ FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Trajetória 1999/ 2006*. Salvador, BA: FLEM, 2006b.

Unidas (ONU), através do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (Desa), e o Governo do Estado da Bahia celebraram um memorandum de intenções, subscrito pelo Governador Paulo Souto e pelo Subsecretário-Geral das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais, Dr. Nitin Desai.²¹

As diretrizes desse acordo se deram a partir de experiências que o Estado da Bahia já desenvolvia naquele momento, durante o Governo Paulo Souto e que vinham a se concretizar no Governo Cesar Borges. Segundo o documento *Trajectoria FLEM (1999-2006)* estas experiências estavam pautadas no aumento da eficiência e efetividade dos serviços prestados pelo Estado. Segundo este documento a mais significativa das experiências pautadas no aumento da eficiência e efetividade dos serviços é a implantação do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC. Esta experiência aponta, portanto para os princípios que o Estado da Bahia seguiria após este momento. Sobre este aspecto o documento citado revela o seguinte:

Claro que toda essa história nasceu em um contexto muito particular, em que o Governo da Bahia vinha desfrutando, desde o início da década de 90 de um prestígio muito grande pelo ajuste fiscal que empreendeu, pioneiro no país, e pela criação do SAC (Serviço de Atendimento ao Cidadão), solução sumamente vitoriosa, reproduzida no país e no exterior. Havia um grande otimismo quanto à possibilidade de se modernizar, mais ainda, a Administração Pública. Vivia-se um quadro extremamente positivo e o Governo sinalizava, com clareza, que era necessário alavancar um conjunto de inovações para se melhorar a performance do Estado. Sobretudo, pensar o Estado do futuro, que vai servir a uma sociedade bastante distinta da que vivemos hoje.²²

Segundo Campos (2002), o contexto de criação do SAC decorre do processo de reforma dos Estados Nacionais, o qual os Estados subnacionais adotaram como exemplo posteriormente. Portanto, a partir de 1991, o Governo do Estado da Bahia iniciou o seu processo de reformas cujas metas inicialmente seriam: o equilíbrio das contas públicas; a ampliação da arrecadação tributária; e, a repactuação da dívida pública. Em um segundo momento da reforma, pretendia-se desenvolver “novas capacidades administrativas e institucionais e novos instrumentos de gestão” (CAMPOS, 2002, p. 79).

Machado e Queiroz (2002), ao falar deste momento de reforma no Estado da Bahia, explicam que consensualmente existe uma constatação de que todos os movimentos de reformas nos países centrais ou periféricos, indistintivamente,

²¹ Idem, p.14.

²² Idem, p. 3-4.

adotaram duas lógicas. A primeira delas promove intervenções na direção da abertura de mercado, da desregulamentação e da desoneração do Estado, principalmente através da privatização das empresas públicas. E, a segunda lógica, que complementa a primeira, passa pelo desenvolvimento das áreas administrativas e institucionais do Estado, dotando-as de “novas” capacidades, buscando, portanto, uma “melhoria” do desempenho do Estado pautado nos critérios de governança e governabilidade. Segundo Machado e Queiroz (2002) a Bahia, em sua reforma, passou por este mesmo movimento, seguindo a risca as duas lógicas explicitadas. Machado e Queiroz (2002) afirmam:

Na Bahia, movimento similar pôde ser observado. A tônica das mudanças alavancadas em 1991, no Governo Antonio Carlos Magalhães, ano inaugural do processo de mudança de corte gerencialista, se deu, justamente, no ajuste fiscal, no saneamento das finanças públicas, o que exigiu tanto a contenção e racionalização de gastos públicos, em especial pela diminuição de despesas com custeio/manutenção da máquina pública e com pessoal, quanto a ampliação da arrecadação tributária e a repactuação da Dívida Pública, o que permitiu a mudança do seu perfil. É importante frisar que a Bahia foi o 1º Estado brasileiro a deflagrar processo de ajuste fiscal, com a sua adesão ao PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Administração Fiscal, que conta com recursos do BID - Banco Interamericano para o Desenvolvimento e que a modernização da máquina fazendária foi pré-condição para a sua efetivação, pelo que foi alvo de intervenções no âmbito do PROMAF - Projeto de Modernização e Racionalização da Administração Financeira e Tributária do Estado da Bahia, parte integrante do PROMOSEFAZ - Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. (MACHADO E QUEIROZ, 2002, p. 2-3)

Então, não podemos deixar de observar que a Bahia, segundo afirmam Machado e Queiroz (2002), desde 1991, no Governo Antônio Carlos Magalhães, passa a ser modelo para os Estados brasileiros de uma reforma que estava em curso no mundo. A crise da negação das mercadorias exigia uma nova forma de conduzir o Estado e a Bahia acata esta nova forma, com o apoio do BID, tomando o léxico da “modernização” como chave. Ou seja, devido a mudanças estruturais de ordem econômica, o Estado passa a atuar de forma “mínima”, e a Bahia utiliza o discurso modernizador para conduzir a sua reforma.

Segundo Machado e Queiroz (2002), com o “sucesso” da primeira etapa da reforma, era necessário dar prosseguimento à lógica complementar de capacitar a administração pública e as áreas institucionais. É a partir deste processo que, em 1995, foi criado o SAC como um sistema de prestação de serviço ao cidadão,

reunindo várias repartições públicas e serviços dos níveis federal, estadual e municipal em um só lugar, proporcionando agilidade nos serviços. A forma de organização destas repartições e serviços foi alinhada com a eficiência empresarial e a cidadania neoliberal, ou seja, implementou-se o gerencialismo nos serviços públicos. Assim, estava inaugurada na Bahia a prática de transferência dos modelos de gestão empresarial para o âmbito público. A mercantilização da *res pública* (quer seja pelas privatizações quer pela inserção da lógica de negócio no âmbito público) caminhava a passos largos. Campos (2002) relata que:

O SAC, sucesso local e nacional, inseria-se perfeitamente na tendência internacional de orientar a administração pública para o cidadão usuário, desenvolvendo novos modelos de atendimento. Como vimos, esse enfoque inspirou-se na experiência empresarial, cujo êxito se deveu à implantação de programas que valorizavam as necessidades dos clientes. Nesse sentido, a transposição de novos mecanismos de gestão permitiu à administração pública solucionar a crise de ineficiência e ineficácia do atendimento ao cidadão. (CAMPOS, 2002, p. 79 – 80)

Neste sentido, Campos (2002) argumenta que através do auxílio da tecnologia, o Estado conseguiu romper com a idéia generalizada de que o serviço público não detinha capacidade de fornecer serviços integrados, bem como da idéia que se tinha de que o Estado não poderia transformar as relações entre a administração pública e seus usuários. Esta argumentação aponta o modelo Burocrático como principal entrave para o desenvolvimento eficaz do aparelho de Estado, como já discutimos anteriormente. Contudo, este argumento não demonstra os principais determinantes da reforma do Estado que estão no bojo da negação das mercadorias e da reestruturação produtiva do sistema capitalista.

A FLEM é criada no âmbito da lógica complementar da reforma do Estado, como laboratório de políticas com orientação neoliberal. O contexto do surgimento da FLEM era favorável, pois a Bahia criou um *know hall* na área da prestação de serviços, devido ao sucesso do SAC, “potencial” este que passou a ser aproveitado por outros Estados da federação:

(...) Minas Gerais é denominado de *Psiu*, no Distrito Federal de *Pronto Atendimento ao Cidadão*, em Goiás de *Vapt-Vupt*, no Maranhão de *Shopping do Cidadão*, em São Paulo de *Poupa Tempo* e em Pernambuco de *Expresso Cidadão*. (MACHADO e QUEIROZ, 2002, p. 4)

Este “potencial” também foi aproveitado por outros países como Portugal que contou com a consultoria do Governo do Estado da Bahia e onde foi criada a *Loja do Povo* (cf. MACHADO e QUEIROZ, 2002, p. 4).

Além do aproveitamento do “potencial” baiano por outros países e Estados da Federação instituições como Banco Mundial, ONU e FMI, se interessaram pelo contexto baiano. Estas instituições favorecem e se identificam com o projeto conservador local. Como discutimos anteriormente, o papel destas instituições foi transformado a partir dos anos 1990. Campos (2002) corrobora com o que apontamos ao falar da relação da FLEM com estas instituições, fazendo a seguinte afirmação:

A partir dos anos 90, as instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e Fundo Monetário – começam a reconhecer o papel estratégico das estruturas públicas no desenvolvimento econômico. Em outras palavras, dão-se conta de que nenhum projeto econômico terá possibilidade de êxito sem o cumprimento de condições mínimas de legitimidade política, ordem social e eficácia institucional. Percebem as falhas do pensamento economicista predominante, que acreditava ser o mercado o mecanismo mais efetivo de alocação de recursos, e passam a defender programas de modernização dos Estados sob um novo enfoque, o da *Public Governance*. Essas instituições começaram, então, a incluir o conceito de governança no debate sobre o desenvolvimento, definindo-a como o processo através do qual a autoridade política administrativa ou social é exercida no gerenciamento dos recursos ou assuntos que interessam ao desenvolvimento (PNUD, 1997, BANCO MUNDIAL, 1992). Para Prats (2002), trata-se de melhorar a eficácia e eficiência dos governos em desenhar, formular e implementar políticas públicas. O cimento da governança é, para o Banco Mundial (1992), o desenvolvimento de uma expressiva capacidade para formular e coordenar políticas, mediante processos que admitem a participação e a supervisão dos atores interessados, com sistemas de prestação de serviços eficazes e eficientes e a função pública baseada em sistema de mérito. (CAMPOS, 2002, p. 40)

É desse “novo” entendimento que a ONU e o Governo da Bahia estabelecem relações, e o Governo da Bahia passa a participar de eventos internacionais, relação esta que faz surgir o memorando de intenções que origina a Fundação Luís Eduardo Magalhães – FLEM. Em especial o UNDESA (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais), divisão da ONU cria interesse na experiência desenvolvida pelo Governo do Estado. Como Campos (2002) ressalta:

O UNDESA, cuja missão é o desenvolvimento de parcerias estratégicas para a promoção da inovação e da cooperação técnico-científica no setor público,

através da difusão e transferência de programas e tecnologias de gestão, anteviu a possibilidade de disseminar a tecnologia SAC entre os países em desenvolvimento, no contexto da cooperação Sul-Sul. (CAMPOS, p. 80)

Foi através dessa divisão da ONU que surgiu a idéia da criação de uma fundação que possibilitasse a disseminação da tecnologia do SAC para outros países, uma instituição que desenvolvesse esta tecnologia institucional. Assim,

Para levar a cabo essa missão, esse Departamento sugeriu ao governo do Estado a criação de um Centro que pudesse, de um lado, aprimorar e difundir a tecnologia criada e, de outro, desenvolver novas tecnologias e processos. A idéia da ONU era criar uma organização que atendesse às necessidades das administrações públicas, buscando soluções inovadoras e as disponibilizando à comunidade internacional. (CAMPOS, 2002, p. 80)

Portanto, ao consolidar esta idéia, o Memorando de Intenções (1998) firmado pelo Governo da Bahia e ONU vem a considerar que

(...) o Estado da Bahia já havia implementado iniciativas de magnitude para aumentar a eficiência e efetividade de sua administração, para modernizar seus mecanismos de prestação de serviços aos cidadãos, para tornar esses serviços prontamente acessíveis a todos e, que, através de programas inovadores, como o SAC, tem estado à frente neste campo.²³

Para contemplar esta idéia cumprir com o objetivo traçado naquele momento, é criado o Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública (CENAP), no ano de 1998, concretizando a sugestão das Nações Unidas, com a missão de atuar como centro de pesquisas e difusão da inovação administrativa no setor público. Deve-se ressaltar ainda que a capacitação de recursos humanos e a atividade de intercâmbio e cooperação na área de serviços e gestão pública eram tarefas atribuídas a este centro. Contudo, com a morte do Dep. Luís Eduardo Magalhães, houve algumas mudanças nesta instituição, com a proposta de homenagear o recém-falecido. Campos (2002) relata que

No tocante à transferência de tecnologia, a função do Centro seria manualizar os produtos-objetos de concessão de tecnologias, e, a do UNDESA,

²³ MEMORANDUM de Intenções entre o Governo do Estado da Bahia e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. Celebrado em: 24 mar. 1998.

intermediar, junto aos organismos multilaterais, o financiamento da implementação desses produtos em outros países. Em homenagem ao Deputado Luís Eduardo Magalhães, o Cenap passa a se chamar Fundação Luís Eduardo Magalhães - Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública e recebe um escopo maior, o de catalisar soluções e resultados, de “buscar convergências de interesse entre os diversos órgãos públicos” e, sobretudo, de “atuar na fronteira entre o estado e a sociedade”. (CAMPOS, 2002, p. 80)

Assim, no ato de fundação, o Governo do Estado da Bahia dota a FLEM de patrimônio e de renda específica para atingir os seus objetivos, concluindo a sua constituição. Campos (2002) nos informa que,

Como parte do processo de instituição de uma fundação, em que o instituidor deve fazer uma dotação especial de bens livres, permitindo-lhe, assim, a consecução da finalidade para a qual foi criada, o Estado da Bahia colocou à disposição da FLEM um complexo de bens oriundos da Fundesp – Escola de Serviços Públicos, Fundação de direito público encarregada da execução política de formação e capacitação de recursos humanos para o serviço público estadual, que acabara de ser extinta, tais como instalações físicas e outros bens imóveis, e também ações ordinárias nominativas de emissão da Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia – Prodeb, de propriedade do Estado. (CAMPOS, 2002, p. 84)

Além do patrimônio doado à FLEM, o Governo do Estado beneficiou a Fundação com recursos anuais ao incluí-la no Orçamento do Poder Executivo, à título de Subvenção Social. Este recurso era definido como atendimento aos fins pactuados em Contrato de Gestão celebrado através da Secretaria de Administração do Estado (SAEB). Este repasse de recursos só cessou quando a Procuradoria Geral do Estado questionou este repasse, devido ao modelo institucional da FLEM (instituição de direito privado) e as regras legislativas e administrativas aplicáveis à entidade. A questão somente foi resolvida com mudanças no marco legal da FLEM – ratificando-a como esfera não-governamental – alterando o seu Estatuto. Estas mudanças foram viabilizadas pela Lei 8.726, de 20 de Agosto de 2003²⁴, e pelo novo Estatuto, chancelado pelo Ministério Público. A partir deste momento a FLEM passou a executar um novo plano de negócio, o qual visa, dentre outras coisas, adequar as suas finanças a nova realidade²⁵.

²⁴ Lei que altera o Estatuto da FLEM.

²⁵ A FLEM a partir deste momento deixa de receber proventos e incentivos diretos do Estado, sendo assim, a Fundação teve que se organizar de modo a garantir a sustentabilidade de suas ações, cobrando pelos serviços e gerando receita. Cf. FLEM, 2006b, p. 15.

Então, até aqui podemos constatar os esforços empregados pelo poder público para fundar uma instituição de direito privado. O público, neste caso, cria o privado. Dito de uma forma mais precisa, a articulação de grupos conservadores que se apropriam do aparelho de Estado, numa perspectiva de luta de classes, criam as condições necessárias para manter a sua hegemonia através deste mesmo Estado. No tocante isto, a fundação assumiu explicitamente o papel de articulação de uma hegemonia conservadora na Bahia que privilegia as elites locais. Nas palavras do então Senador da República Antônio Carlos Magalhães,

A Fundação é um símbolo de verdadeira modernidade... através da Fundação a Bahia vai consolidar a transformação que vivencia no setor administrativo (...). O que vamos ter é uma elite no serviço público. Uma elite que sabe realmente comandar o estado e está preparada para tanto.²⁶

Esta articulação está pautada na produção de consensos engendrada por intercâmbios internacionais os quais implementam a lógica de mercado ou propriamente lógica de negócio no setor público.

3.2. Intercâmbios organizacionais: a articulação da lógica de mercado para a administração pública.

As atividades da FLEM relacionadas a intercâmbios organizacionais, principalmente ao que tange aos contatos e articulações internacionais, são de responsabilidade do Centro de Inovação Internacional e Intercâmbio em Administração Pública (CIIIAP), departamento da Fundação designado para esta finalidade. A constituição deste Centro foi uma proposta vinculada à origem da FLEM, contudo só foi efetivada em Julho de 2001. O documento Trajetória FLEM relata que

Essa iniciativa possibilitou a concretização dos compromissos celebrados entre a ONU e o Governo Brasileiro, através de Memorando de Entendimento firmado em 6 de julho de 2001, após quase três anos de negociações.²⁷

²⁶ **Entrevista com Senador Antonio Carlos Magalhães.** Correio da Bahia. 27/03/1999. Apud CAMPOS, 2002, p. 105.

²⁷ FLEM, 2006b, p. 15.

O projeto de cooperação internacional celebrado em conjunto entre as Nações Unidas e o Governo da Bahia, entre 1999 e 2006, gerou uma agenda, que esteve baseada em quatro atividades principais: Promoção de intercâmbio de conhecimentos, técnicas e experiências com outros países; capacitação e treinamento sobre inovações em Administração Pública; articulação de parcerias e formação de redes; e, disseminação de experiências inovadoras do Governo da Bahia.

O documento *Trajetória FLEM (1999-2006)* relata algumas atividades na área de intercâmbio de conhecimentos e experiências. Segundo este documento a FLEM teve atuação na organização de várias missões internacionais à Bahia, estas missões foram provenientes de países como China, África do Sul, Canadá, Cuba e Filipinas²⁸.

Em relação às ações de capacitação e treinamento, este mesmo documento afirma que foram arquitetados e promovidos inúmeros seminários, conferências, workshops e encontros, com participação de *experts* internacionais, nas suas diversas áreas de atuação. Destacam-se os seguintes eventos:

- Seminário “Como Enfrentar a Pobreza: Novas Idéias em Políticas e Gestão Social”, com Bernardo Kliksberg;
- “Panorama Mundial das Reformas na Administração Pública: Reforma do Estado e Gerencialismo: um Balanço das Experiências Britânica e Brasileira”, com Michael Barzeley, da London School of Economics and Political Science (LSE);
- Workshop “Avaliação Focada na Utilização”, com Michael Quinn Patton;
- Encontros Interativos sobre Gestão do Conhecimento, conduzidos por Larry Prusak e Etienne Wenger.

Em relação às atividades de articulação de parcerias e de formação de redes, a FLEM, através do CIIIAP, buscou a inserção em redes de organizações e instituições internacionais voltadas para o desenvolvimento e inovação no setor público. Neste sentido, duas parcerias podem ser destacadas: a parceria com a United Nations Network on Public Administration and Finance (UNPAN) – rede

²⁸ Idem.

mundial que através da Internet atua na promoção de um ambiente de cooperação, de troca de informações e de conhecimentos nas áreas de administração e finanças públicas, pautada no desenvolvimento de recursos humanos; e com a Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento (GDLN Brasil) – rede criada por iniciativa do Banco Mundial com o objetivo de disseminar conhecimentos e experiências que possam gerar desenvolvimento. Essas experiências são repassadas através de seminários, cursos e debates, bem como pela Internet e a produção de videoconferências.

Na tarefa de promover a disseminação de experiências do Governo do Estado da Bahia, a FLEM, pauta-se principalmente do CIIIAP. Essa disseminação segue os passos de primeiramente, monitorar regularmente as experiências desenvolvidas pelos órgãos e entidades do setor público estadual, posteriormente procede-se à sistematização das experiências mais “luminares” e, por fim, estas experiências são apresentadas em fóruns e conferências, espaços privilegiados de reconhecimento, a exemplo de prêmios internacionais²⁹.

Estas ações relacionadas com a tarefa da FLEM de promover intercâmbios internacionais fazem parte de uma estratégia de articulação da lógica de mercado para a administração pública. Estes intercâmbios promovem um movimento duplo – aliás, como todo tipo de intercâmbio – catalisam formas de gestão e políticas públicas para a administração pública no Estado da Bahia, e promovem a disseminação destas “experiências” para outros locais no globo, cumprindo, assim, os seus objetivos.

3.3. Princípios de Governança: a modernização da gestão e dos serviços públicos.

A reforma do Estado baiano, principalmente no discurso dos seus executores, passa pelos princípios de Governança (compreendendo o conceito de governabilidade), o que, na elaboração discursiva da elite local, constitui-se numa nova relação entre o Estado e a Sociedade. Esta nova relação pressupõe a superação do modelo de

²⁹ Idem.

Estado burocrático e a constituição de uma administração pública para os “tempos de mudança”. Percebemos que neste discurso está explícito o desejo das elites em transferir a lógica de mercado para o setor público, o desenvolvimento organizacional pautado no mercado é reivindicado para a área da administração pública e os serviços prestados. Machado (2001), através de publicação da FLEM, coloca em relação a isto que

O mundo vem mudando velozmente nas duas últimas décadas e os governos burocráticos, lentos e lineares por natureza, começaram a ficar, cada vez mais, inadequados e ineficientes. Hoje sabemos que as mudanças têm uma dinâmica incessante, pautada pela riqueza de informações e pela explosão das atividades cognitivas, e uma extraordinária interconectividade proporcionada pela existência de redes, especialmente a da Internet. Ainda assim, a burocracia se encontra enraizada na alma das pessoas, pois oferece uma ilusão de estabilidade, daquela estabilidade tão sonhada! Apesar disto, já se percebe o impacto das mudanças: burocracias estáveis passam por transformações rápidas; processos tradicionais de trabalho cedem lugar a novos processos que utilizam amplamente recursos da tecnologia da informação e comunicação; a baixa qualidade de serviços confronta-se com as expectativas de serviços de alta qualidade; orçamentos sempre crescentes se contrapõem a severas limitações fiscais. O setor privado elevou o nível das expectativas e ofereceu novos padrões de funcionamento. Hoje, os governos estão olhando o que podem aproveitar destas experiências, como podem mudar e operar com mais eficiência. Em síntese, a qualidade do governo é o ponto central da competitividade do Estado. O perfil requerido das organizações, inclusive dos governos, na era da informação é este: organizações enxutas, flexíveis, que trabalhem basicamente em parcerias, voltadas às necessidades do cliente, inovadoras e em permanente evolução. (MACHADO, Caderno 2, p. 12)

A Governança neoliberal passa pela disposição do Estado em desenvolver processos com competência, experiência, liderança, com capacidade administrativa e financeira, o aparelho de Estado têm que adotar a palavra de ordem do sistema produtivo capitalista e de sua reestruturação: *flexibilidade*. Como modelo mais atual para esta mudança, Machado (2001) aponta para aquilo que David Osborne³⁰ destaca,

Osborne registrou, com destaque, que o governo da era industrial se caracterizava pela burocracia centralizada, administração hierárquica, excesso de normas e regulamentos, serviços padronizados. Isso vigorou por muitas décadas. Tratava-se, então, de um estado monopolista, centralizador, inchado. Mas, hoje, as premissas desse modelo estão sendo questionadas. Lentamente,

³⁰ David Osborne foi o principal assessor de Al Gore, quando este liderou um dos mais importantes programas do Governo Clinton, o *National Performance Review*. Foi Osborne quem sugeriu o escopo dessa grande reforma da máquina administrativa governamental estadunidense.

começam a surgir novos tipos de instituições públicas. Em que elas seriam diferentes? Elas são mais descentralizadas, mais criativas, mais eficazes, mais interativas, mais flexíveis, mais inovadoras e são capazes de aprender, rapidamente, novas formas de ação, quando as condições mudam. A essência do novo modelo de governo empreendedor é, justamente, conseguir implementar mudanças com eficiência, eficácia e efetividade. (MACHADO, 2001, p. 11)

Neste sentido, o “fortalecimento da governança” não significa mais do que a promoção da “capacidade de formulação e implementação de políticas públicas” (MARINI, 2001. p. 99). Isto vem a corroborar com o que colocamos anteriormente, quando apontamos que a partir da reforma dos anos 1990, a “essencial” função do aparelho de Estado passa a ser de implementador de políticas públicas produzidas transnacionalmente. Localmente, a defesa dos agentes da FLEM, em especial a do seu superintendente, é de que é possível transformar as práticas do Estado para o desenvolvimento de uma nova *Governança Democrática*³¹. Nas palavras de Machado (2001), reafirmando a teoria de David Osborne, são necessárias mudanças para tornar o Estado mais competitivo, e a Bahia se constitui em exemplo de desenvolvimento deste modelo de *Governança* no Brasil. Para Machado (2001),

Efetivamente é possível redesenhar as práticas do Estado, afirmou Osborne em sua palestra, de forma que todos percebam que essas mudanças são necessárias, desejáveis e do interesse geral. É preciso, contudo, muita coragem, pois as mudanças dependem de um contexto político favorável. No caso específico do Brasil, acho que não há na Federação outro Estado com um caldo cultural tão favorável às mudanças como a Bahia. Talvez, em outra escala, o Ceará e o Paraná. É fato que, na Bahia, temos um campo extremamente fértil para propor inovações e melhorar nossa performance, em especial a partir de 1991. (Caderno 1, p. 13)

Em termos de Bahia, os princípios de Governança, de fato, significam para as elites na tão almejada *modernização da gestão e dos serviços público do Estado*. O pronunciamento do Governador do Estado à época da inauguração da FLEM revela o sentido desta Governança e do papel desta fundação no desenvolvimento desses princípios:

A Fundação (...) se inscreve como um reforço da mais alta qualificação para o fortalecimento das bases do Estado moderno que estamos construindo (...).

³¹ A adjetivação “democrática” para o termo *governança* no discurso neoliberal apenas tenta ressaltar o aspecto da participação que já está implícito no próprio termo.

Vejo a nova fundação como um agente catalisador de uma nova era para a administração pública (...) pretendemos em pouco tempo transformá-la num pólo irradiador de experiências nas áreas de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos; de modernização de gestão e dos serviços públicos para o Brasil e outros países, num amplo processo de parcerias e de troca de experiências, sobretudo com a ONU (...) representará os sonhos e anseios resgatados do seu patrono (deputado Luís Eduardo Magalhães).... A Fundação inicia suas atividades executando projetos que considero de maior relevo, a começar pelo de capacitação de gestores públicos (...) programas voltados para a educação, com utilização de equipamentos de ponta (...) capacitação de técnicos para o atendimento público (...) cria uma Central de Atendimento para estabelecer um canal de comunicação entre o governo e a sociedade, e forma simples e sem burocracia, como convém a um Estado que se está modernizando... (Governador César Borges, trechos do discurso para solenidade de inauguração da Fundação, publicado na íntegra pelo Diário Oficial, 17/11/98).

Este mesmo discurso de uma nova relação entre Estado e Sociedade se faz presente nas declarações de Geraldo Machado, quando ressalta que a Fundação,

(...) tem o objetivo de se transformar num pólo gerador de novos projetos para o desenvolvimento do Estado, com a melhoria direta dos serviços prestados à população (...). A Fundação foi criada dentro de uma lógica de Estado de buscar servir melhor o seu cliente, que é o cidadão. Criatividade, iniciativa e ousadia para buscar sempre novos parceiros será a política de gestão do órgão (...). O grande desafio (...) será a criação de um centro de excelência capaz de firmar parcerias que tragam tecnologia, inovação, modernização e desenvolvimento para a Bahia. A prioridade é atuar na capacitação e aperfeiçoamento do funcionalismo público, fazendo com que o setor se volte mais para o cidadão, oferecendo serviços cada vez mais eficientes e competitivos. (Geraldo Machado, Diretor Geral da Fundação, Tribuna da Bahia, 27,28/03/99).

Os princípios da *Governança Democrática* estão pautados em uma linha de “governo empreendedor”. Na realidade, constitui-se³ em mais um receituário de orientação neoliberal para a reforma do Estado. Assim, a adoção de uma nova Governança passa pela transformações do governo que, deve ser, antes de qualquer coisa, um *governo catalisador*. Neste sentido,

Ele distingue o timoneiro, o que dirige, daquele que rema, ou seja, daquele que faz. Assim, a função do governo deve ser a de catalisador, promotor e coordenador, não mais de provedor direto. Deve articular parcerias, promover soluções com empresas, organizações não governamentais, a sociedade civil organizada, outros níveis e esferas de governo e garantir que os serviços públicos sejam realmente prestados, sobretudo bem prestados. (MACHADO, 2001, p.10)

Outro aspecto da receita neoliberal aponta que para se ter um “governo empreendedor” deve ter um *governo competitivo*. Para isso, é exigida a quebra dos monopólios, de forma a desregulamentar e liberar as forças do mercado, retomando a doutrina da *mão invisível do mercado*. Aliado a este aspecto é necessário ser um *governo inspirado em missões*, pois, “a missão é a justificação social ou a razão de ser de qualquer organização, sem ela não se pode vislumbrar estratégias” (MACHADO, 2001, p.10). Mais um aspecto da receita neoliberal para o “governo empreendedor” é o de que o governo deve ser um *governo orientado para resultados*, ligado à noção de desempenho, à qualidade dos serviços, à busca de soluções.

Todos estes aspectos devem estar focados em um ingrediente que não pode ser desprezado. Para ser um “governo empreendedor” deve ser um *governo voltado para os clientes*, ou seja, “para servir aos cidadãos, que são os ‘compradores’ dos serviços públicos”. Neste sentido, o governo empreendedor é aquele que “ganha dinheiro com a venda de serviços públicos eficientes, em vez de só gastá-lo” (MACHADO, 2001, p.10). Esses ingredientes do receituário neoliberal para acabar com a burocracia do Estado visam proporcionar um *governo descentralizador*, ou “que delega autoridade para a tomada de decisões mais próximas do cliente, propiciando rapidez e agilidade”. Assim, ser um *governo da comunidade*, ao proporcionar “maior participação da sociedade nas decisões governamentais” (MACHADO, 2001, p.10). Contudo, estes princípios não teriam sentido se não fosse considerado que um “governo empreendedor” deve ser um *governo orientado para o mercado*, o qual “usa mecanismos do mercado para oferecer serviços públicos” (MACHADO, 2001, p. 11).

A síntese do receituário neoliberal para a reforma do Estado visa propriamente um *Estado Mínimo*. E o bojo desta reforma está pautado em um léxico neoliberal que se pauta na modernização da gestão e dos serviços públicos que é a inserção da lógica de negócio no âmbito público. Este léxico do está presente nos documentos do Banco Mundial, como demonstra o trabalho de Bezerra (2009). Estes termos se resumem em quatro termos: governança, descentralização, *accountability* e participação. Dentre estes termos, a *Governança* engloba todos os outros. Segundo Bezerra (2009),

O tema da governança acompanhou a aplicação do ajuste que sucedeu a grande crise de 1982, especialmente nos países africanos e latino-americanos. O BM mesmo reconhecerá que o sucesso de seus projetos estava subordinado ao alcance progressivo de consensos na sociedade. Consensos que não podem ser assegurados simplesmente pela adesão voluntária dos entes sociais, mas que demandariam uma “reengenharia” da esfera estatal e da vida política. Tais consensos não poderiam prescindir de uma nova qualificação de democracia, quer dizer, da regulação da luta política, barrando seu livre curso e expurgando suas formas indesejáveis. Para o Banco, se tratava de adequar a democracia às necessidades do ajuste econômico. (BEZERRA, 2009, p. 4)

Bezerra (2009) aponta que este léxico faz parte de uma estratégia da construção do consenso conservador, pautada na luta de classes. Ou seja, é uma forma de combater a resistência dos trabalhadores que deu aos países da África e latino-america um caráter incompleto ao ajuste estrutural neoliberal proposto. A ênfase na estratégia da formação de consensos passa por um “pseudo” esvaziamento político dos termos, como parecem ser, mas que não são. É nesse sentido que a “boa” *Governança*, abre espaço para a participação, enfatizando-se o termo Democrático. Bezerra (2009) explica que

Assim, o “bom governo” que se define pela capacidade de manter a governabilidade, terá uma obrigatória face participativa. De fato, o livro *Governance and Development*, de 1992, definirá governança como sendo “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”. (...) No mesmo documento, o BM anuncia o que considera as quatro dimensões da governança: administração, legalidade, participação e accountability, informação e transparência. A primeira diz respeito ao comando político e administrativo do aparelho de Estado; a segunda à superação do que o Banco considera uma “síndrome de ilegalidade” existente nos “países em desenvolvimento” (WORLD BANK apud BORGES, 2003, p. 127), mas que podemos ler como um seguro formal do respeito aos contratos firmados com os investidores estrangeiros que previna possibilidades, por exemplo, de moratória da dívida pública; a terceira e a quarta se ligam à integração dos segmentos sociais na gerência dos serviços públicos. Sintomaticamente a noção de participação e de *accountability* aparecem ligadas. *Accountability* pode ser traduzido por “responsabilização”. Não seria, então, impertinente relacionar a participação popular com o deslocamento da responsabilidade do Estado para a esfera da sociedade civil, sob o manto da democratização e controle social. (BEZERRA, 2009, p. 4)

Segundo o que aponta Bezerra (2009), a idéia de participação na gestão dos serviços por parte dos cidadãos, do ponto de vista do Banco, não está de forma alguma vinculada à democracia política. A participação assume mais um caráter funcional para a aplicação das políticas recomendadas, bem como para as formas institucionais capazes de garantir o sucesso de seus programas. Assim, “a

participação popular” não significa a extensão da vida democrática. A *governance* se constitui em uma noção a qual pretende integrar o mercado e a sociedade civil no seio do equipamento institucional do Estado (cf. BEZERRA, 2009). O que ocorre é que

(...) a orientação do BM, em particular na segunda metade dos anos de 1990, em face da incompletude das reformas estruturais pós-1982, foi a de enfatizar a capacidade de governo e de adequar o aparelho do Estado às necessidades do capital financeiro, ou seja, de afinar a *governance*. Para tanto, seria necessário um “redesenho” do Estado, estreitando a relação de suas funções com o mercado, criando “novos espaços públicos” onde a sociedade civil, expressiva da economia de mercado, pudesse exercer o controle social em nome da liberdade mercantil. Por isso, o tema da descentralização, mediada pela transferência de responsabilidades das esferas superiores para as inferiores do Estado, significava o deslocamento da responsabilização dos serviços públicos do âmbito estatal para o da sociedade civil e, portanto, para a esfera privada. Assim, as noções de descentralização e de participação resultam inseparáveis. (BEZERRA, 2009, p. 4)

O tema da descentralização surge como forte aliado do conceito de participação para o combate das “burocracias hipercentralizadas”. A descentralização surge como mais uma das nuances da constituição de um Estado Mínimo, ou seja, a descentralização das funções de Estado facilita o *empowerment* da sociedade civil, enfim, o privado se apoderar do público. Com este “empoderamento” da sociedade civil

(...) também se espera uma redução da capacidade dos interesses tradicionais (sindicatos de professores e burocratas do governo, associações de estudantes universitários, as elites geralmente beneficiadas por subsídios indiscriminados) para incidir na política educativa. (CORAGGIO apud BEZERRA, 2009, p. 6)

Neste sentido, o “empoderamento” da sociedade civil pela via da descentralização resulta no enfraquecimento das organizações de trabalhadores em suas reivindicações, no enfraquecimento da classe trabalhadora em meio à luta de classes. São pautas mais importantes na agenda do Estado os problemas específicos de cada grupo social (de cunho racial, étnico, de gênero, locais e etc.) do que aqueles que são estruturais, e podem transformar radicalmente a sociedade, substitui-se a pauta da exploração pela da exclusão.

O complemento desta nova governança, da estratégia neoliberal, passa pelo incremento do binômio participação/descentralização no âmbito educacional. A

inserção deste léxico em educação cria um “ambiente” propício para a construção de consensos concernentes ao projeto político conservador e a manutenção da sua hegemonia. O consentimento social é o principal objetivo desta forma de participação social com o intuito de aprofundar a reforma neoliberal do Estado.

O léxico neoliberal, como não poderia deixar de ser, está presente na Reforma do Estado da Bahia, propiciando a construção de um consenso conservador. Campos (2002) apresenta este projeto conservador, ao fazer apologia sobre a construção deste consenso. Nas palavras da autora,

O consenso se forma na medida em que o governo se abre para um amplo diálogo com o setor privado, o mercado, a sociedade civil e as comunidades locais ou de base, numa redefinição completa de papéis. Trata-se, portanto, da redistribuição das funções públicas entre o Estado e os demais agentes econômicos e sociais. Em termos mais profundos, trata-se da refundação dos princípios constitutivos da relação Estado - Sociedade. Na verdade, tanto o pacto de domínio (quem decide) quanto o pacto funcional (quem se ocupa) estão em processo de destruição e reconstrução, pois o Estado já não é mais o único coordenador da ordem social (LECHNER, 1977). Seu papel é catalisar soluções, estimulando os atores para que resolvam seus próprios problemas, desenvolvendo a co-responsabilidade com os demais agentes sociais e garantindo coesão e a igualdade de oportunidades. (CAMPOS, 2002, p. 42)

É na construção deste consenso, no desenvolvimento do léxico neoliberal na Bahia, no fortalecimento de uma hegemonia conservadora que a Fundação Luís Eduardo Magalhães se insere. Assim,

A Fundação Luís Eduardo Magalhães é vocacionada a apoiar, estimular e criar uma cultura propícia ao surgimento de soluções inovadoras para o desenvolvimento da Administração Pública e de uma Nova Governança. (MARINI, 2003, p. 4).

Constitui-se, portanto, o princípio da FLEM em “prover soluções em gestão para o fortalecimento da Governança Democrática visando à transformação do Estado e da Sociedade” (FLEM, 2006, p. 17).

De acordo com Machado e Queiroz (2002) a atuação da Fundação na modernização dos serviços prestados pelo Estado e da administração pública se tornou “modelo” para o país. De fato, o acúmulo de ações desenvolvidas na referida área a credenciam como um laboratório de políticas neoliberais, o qual pode transferir as suas experiências para outros Estados da Federação. Segundo Machado e Queiroz (2002),

A performance da Fundação Luís Eduardo Magalhães já é reconhecida como *benchmarking* nacional. Em três anos de trabalho [na época de publicação do artigo], acumula portfólio de realizações significativas, sendo que cerca de 610.000 pessoas já participaram de ações de capacitação realizadas com o seu apoio, sejam ações de mobilização, sensibilização, informação, reciclagem, aperfeiçoamento ou formação de recursos humanos. (MACHADO E QUEIROZ, 2002, p. 8)

O escopo de projetos pautados no desenvolvimento da Governança está descrito no documento *Trajetória FLEM* e é classificado institucionalmente em cinco áreas:

1. *Formulação de políticas, planos, programas e projetos;*
2. *Implementação e gestão de programas e projetos;*
3. *Estudos e pesquisas;*
4. *Desenvolvimento institucional;*
5. *Desenvolvimento e gestão de pessoas;*
6. *Cooperação Internacional;*
7. *Centro de eventos;*
8. *Infra-estrutura tecnológica;*

Estas áreas, em seu conjunto, constituem-se na catalisação efetiva das políticas públicas formuladas em âmbito global, derivadas da reestruturação do sistema produtivo. Como exemplos podem ser citados vários programas. Um destes programas desenvolvidos pela FLEM foi a Agenda Social para Jovens do Estado da Bahia, no qual a FLEM teve participação na formulação, implementação e na gestão. Este Programa surgiu de uma iniciativa da ONU, o que claramente demonstra a influência internacional nas ações da FLEM. O documento *Trajetória FLEM* explica que,

Por iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Fundação Luís Eduardo Magalhães, com o apoio do Governo da Bahia, através das Secretarias do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec) e de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais

(Secomp), entre 2000 e 2003 foram realizadas diversas ações que geraram como produto final a “Agenda Social para Jovens do Estado da Bahia”. O documento contempla um elenco de ações direcionadas à prevenção da violência e ao combate à pobreza e à exclusão social nessa faixa etária.³²

Na formação do consenso social e do desenvolvimento da *Governança Democrática* este Programa, em especial, focalizou a questão da “cidadania” dos jovens baianos, traçando o perfil de jovens de 18 a 24 anos, em situação de vulnerabilidade pessoal e social. Como não poderia ser diferente, a FLEM contou com o apoio da sociedade civil no desenvolvimento deste Programa, representada por ONG’s que atuam na temática da juventude. Este programa ganhou abrangência estadual, como relata o documento *Trajetória FLEM (1999-2006)*,

Ao longo de 2002, novo ciclo de oficinas foi realizado para a revisão e ampliação do escopo da Agenda Jovem, que passou a ter abrangência estadual, com cerca de 400 participantes, representando aproximadamente cem organismos dos diversos segmentos da sociedade, em especial entidades representativas dos próprios jovens, a exemplo da Rede de Protagonismo Juvenil. Esta última agregou-se ao processo integrando o núcleo de coordenação, juntamente com a Unesco, a Secomp e a FLEM. Esses trabalhos viabilizaram a edição da “Agenda Social para a Juventude da Bahia”, entregue ao Governador do Estado em ato público na FLEM, com um elenco de ações concretas visando à consecução de quatro objetivos-chave pactuados pelos atores envolvidos: 1. Promover, no setor público, setor privado e terceiro setor a articulação intra e intersetorial na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas para a juventude do Estado da Bahia; 2. Promover a capacitação dos profissionais envolvidos com a juventude; 3. Criar condições objetivas para que o sistema educacional responda às necessidades de inserção social e econômica dos jovens, transformando a escola em espaço de convivência saudável dos jovens e da comunidade; 4. Criar instrumentos para minorar a problemática da inserção dos jovens no mundo do trabalho.³³

As ações desenvolvidas pela FLEM entre os anos de 1999 e 2006 demonstram a sua abrangência, bem como a sua influência nos serviços públicos e formulações de políticas públicas para a Bahia no referido período³⁴. Além das ações desenvolvidas nos diversos setores e serviços prestado pelo Estado ocorreram algumas ações³⁵ da FLEM que foram conjuntamente desenvolvidas conjuntamente com a Secretaria de Educação:

³² FLEM, 2006b, p. 27.

³³ Idem.

³⁴ Veja no Anexo 1 a lista de ações desenvolvida pela FLEM entre 1999 e 2006.

³⁵ Ações do Programa “Educar para Vencer” que interferiram diretamente no sistema educacional e na escola e serão discutidas no próximo capítulo

- Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI;
- Apoio à implementação do Projeto de Regularização do Fluxo Escolar;
- Apoio à implementação do Projeto de Fortalecimento da Gestão Escolar;
- Apoio à implementação do Projeto de Capacitação Gerencial de Unidades Municipais de Educação;
- Certificação Ocupacional.

Todas estas ações demonstram a capacidade de articulação e influência que possuía a Fundação Luís Eduardo Magalhães durante o referido período. Estas ações estão pautadas no desenvolvimento da *Governança Democrática*, na modernização dos serviços públicos e da administração pública, na superação do modelo Burocrático, na implementação efetiva das *novas estratégias de gestão* no aparelho de Estado, na construção do consenso social, na manutenção da hegemonia conservadora e, em última instância, na aproximação do Estado com o mercado.

Não se deve perder de vistas que é através da educação que o projeto conservador pretende consolidar o consenso acerca de suas estratégias mercantilizantes. Portanto, este portfólio de ações permite o credenciamento da Fundação Luís Eduardo Magalhães para a empreitada de articulação de uma hegemonia conservadora na educação, o que ocorreu por dentro do Programa “Educar para Vencer”.

CAPÍTULO IV

A mercantilização da Educação Pública: a implementação do Programa “Educar para Vencer”.

Propomos como hipótese que o significado das *novas estratégias de gestão* na escola se articula com uma lógica de mercado. Esta lógica fomenta na educação pública uma “pedagogia da exclusão”, a qual nega às maiorias uma educação pública e de qualidade. A “pedagogia da exclusão” está pautada em um projeto político conservador – o neoliberalismo – o qual estruturalmente produz as desigualdades sociais e mantém a sociedade de classes³⁶. Como discutimos anteriormente, o projeto neoliberal procura atribuir um sentido de mercadoria à educação, vide o receituário neoliberal para o “serviço” educação que marcam as políticas públicas após o Consenso de Washington. Ao proceder desta forma, o projeto político conservador procura garantir a sua hegemonia, não apenas pelo controle dos meios de produção, mas dialeticamente, pela via da ideologia fomentando o consenso em torno delas.

O neoliberalismo, portanto, tem a necessidade de atribuir sentido de mercadoria à educação devido aos princípios em que se assenta o sistema capitalista. Estes princípios se constituem na sociedade dualizante, no conservadorismo, e na exclusão. Uma educação conservadora para as maiorias é de fundamental importância na articulação do neoliberalismo, na consolidação de sua hegemonia, do consenso em torno de suas estratégias e na desarticulação da luta pela transformação da realidade social.

Ao longo de todo o trabalho, o que procuramos desvelar é de que modo ocorre este movimento, como se efetiva a mercantilização da educação pública. Procuramos primeiramente demonstrar que ocorreu uma mudança estrutural, iniciando-se no campo econômico e revelando-se no campo político, influenciando as políticas públicas. Esta mudança se revela como um movimento ideológico

³⁶ GENTILI, P. Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino das maiorias. In.: GENTILI, Pablo. *Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

específico que encontra nas teorias organizacionais e administrativas campo fértil, a exemplo do modelo sistêmicos das organizações, as chamadas *novas estratégias de gestão*. Discutimos, além disso, a forma pela qual este movimento – o projeto conservador – se estabelece no âmbito do Estado. Considerando este caminho, demonstramos que localmente é a partir da atuação da FLEM que a articulação do projeto conservador, com filiação neoliberal, é catalisada, consolida-se, e estabelece-se no âmbito do poder público na Bahia.

Neste capítulo, prosseguimos na tarefa de desvelar de que forma este movimento se processa localmente, de que forma ocorre a mercantilização da educação pública no Estado da Bahia. Portanto, a partir deste ponto, objetivamos caracterizar as *novas estratégias de gestão* articuladas pela FLEM presentes no EPV e diluídas nos projetos. Neste sentido, pretendemos demonstrar os aspectos do discurso modernizador atrelado ao Programa, ou seja, o seu conteúdo político. Deteremos-nos principalmente nos projetos em que a FLEM teve uma atuação mais direta, mais efetiva, com o apoio dos documentos. Enfim, a análise segue na busca de entender os significados do EPV e do seu discurso para a educação das maiorias excluídas.

4.1. Educar para Vencer: a “revolução” da educação pública.

Como discutimos no capítulo anterior, o movimento de inserção da ideologia das *novas estratégias de gestão* no âmbito do Estado recebeu a roupagem de *Governança*, ou mesmo em alguns casos de *Nova Governança*, o que pressupõe outro tipo de relação entre Estado e Sociedade. Esta nova relação está baseada em princípios neoliberais, sobre os quais já discutimos anteriormente. Interessa-nos voltar a este ponto para que possamos caminhar na análise do Programa *Educar para Vencer*.

Procuramos evidenciar a intrínseca relação do conceito de *Nova Governança* com a educação. Ou seja, nesta perspectiva, para que se desenvolva plenamente a *Nova Governança* é necessário que a educação contribua neste sentido, operando na construção de consensos, na manutenção da hegemonia. As políticas públicas,

no ideário da *Nova Governança*, devem obedecer à outra lógica, e as pessoas devem estar preparadas para “interagir” com este novo modelo. Na Bahia, as elites locais expressam este princípio quando colocam que

As políticas públicas se tornam mais fáceis de serem aplicadas se as comunidades são organizadas, se delas participam, se por elas são geridas. Acabou-se o tempo do Estado salvador, o Estado como único protagonista do bem público, do bem comum. E isso implica em novos marcos legais e políticos que pressuponham a participação das classes empresariais e da sociedade civil organizada no grande jogo de se definir o que é o interesse público e como operá-lo. Essa governança é algo que o futuro acena como sendo absolutamente imprescindível para que se construam novos consensos, novas articulações, novas possibilidades.³⁷

Encontramos aqui algo que explica, de certa forma o envolvimento da Fundação Luís Eduardo Magalhães com a educação. E, isto ocorre em dois níveis principais, na formação de lideranças (a exemplo do Programa Faz Cidadão) e na educação formal (Programa Educar para Vencer).

Este interesse da FLEM em educação faz parte do conjunto de estratégias pautadas no projeto de reforma neoliberal na Bahia – na inserção da *Nova Governança* – conduzido pelo grupo *carlista*. Machado (2001) nos informa que o mesmo pautava-se em duas frentes, ou dois momentos distintos: no primeiro momento buscava-se implementar um rigoroso ajuste econômico, nos moldes do “Estado Mínimo”. E, no segundo momento, a ofensiva focava a área social, onde além de outras ações, estava prevista uma “revolução” na educação. O *Plano Plurianual do Estado da Bahia (2000-2003)* demonstra isto de forma contundente:

A grande diretriz da Bahia para os próximos quatro anos será a luta pelo avanço da sociedade, na busca de um modelo de desenvolvimento que garanta a inserção social, assegurando o acesso de todos os baianos aos serviços sociais básicos – a educação, a saúde, o saneamento, o trabalho e a renda, a segurança e a justiça. Nos dois últimos períodos de governo, a Bahia desenvolveu grandes esforços e obteve algumas vitórias importantes nos campos econômico e social. Sua economia, a sexta maior do país, cresceu em ritmo acelerado e estimulou uma série de investimentos voltados para reduzir as desigualdades sociais e regionais do Estado.³⁸

É importante ressaltar que este documento foi produzido no começo do governo César Borges, e devemos considerar que naquele momento o governo pretendia

³⁷ FLEM, 2006b, p. 10.

³⁸ BAHIA. SEPLAN. Plano Plurianual do Estado da Bahia (2000-2003). LEI nº 7.525 de 22 de Outubro de 1999. p. 29.

traçar metas, estratégias e diretrizes para o período do seu mandato. A Bahia naquela ocasião vivia o início do terceiro mandato do grupo *carlista* – e, além desse, passaria por mais um mandato, encerrando o ciclo apenas em 2006. Por este motivo, acreditava-se no triunfo político e econômico do projeto político conservador na Bahia. Em relação a este fato podemos destacar no *Plano Plurianual (2000-2003)* o seguinte trecho:

Nos dois últimos períodos de governo, a Bahia desenvolveu grandes esforços e obteve algumas vitórias importantes nos campos econômico e social. Sua economia, a sexta maior do país, cresceu em ritmo acelerado e estimulou uma série de investimentos voltados para reduzir as desigualdades sociais e regionais do Estado. O desenvolvimento econômico deixa de ter sentido se a ele não corresponder um efetivo crescimento da sociedade, se a riqueza gerada não contribuir para o desenvolvimento do homem e da cidadania. Cabe ao Estado, através de uma ação social responsável, estabelecer as estratégias capazes de garantir a distribuição justa dos resultados do seu programa de desenvolvimento, traduzida numa participação cada vez maior da população no mercado de bens e serviços.³⁹

Uma das estratégias propostas pelo *Plano Plurianual (2000-2003)* seria o de proporcionar “um salto de qualidade da vida dos baianos” e esta proposta era balizada pelas mudanças econômicas ocorridas nos dois governos anteriores. Portanto, a segunda etapa da reforma neoliberal no Estado deveria intervir na área social para consolidar o seu “sucesso”. Assim, naquele momento, dizia-se que,

Nos próximos quatro anos, serão fortalecidas e ampliadas as ações destinadas ao avanço das conquistas sociais, à promoção de oportunidades iguais para os cidadãos, à criação e consolidação de uma estrutura sólida e moderna de prestação de serviços à sociedade, de modo a viabilizar a inclusão de todas as regiões do Estado e de parcelas cada vez mais amplas da população nos resultados do processo de crescimento econômico. Para proporcionar o salto de qualidade que se pretende construir na vida do Estado e dos seus cidadãos, é necessário reunir as condições para crescer. A Bahia de hoje dispõe do mais importante requisito para tornar efetivo esse processo: é um Estado saneado, com suas finanças equilibradas e seus compromissos em dia, estável politicamente, com credibilidade pública e capacidade de investimento, organizado e preparado para enfrentar os desafios do milênio que se aproxima.⁴⁰

O discurso pautava-se na crença de sucesso do ajuste econômico proposto pelo receituário neoliberal. Agora, era necessário avançar ainda mais nas reformas para garantir o seu triunfo, e a educação se constituía em peça chave para a consolidação deste projeto de modernização. Portanto, propunha-se prioridade para

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

a área da educação. O principal argumento do Governo para intervir tão profundamente na educação pautava-se nos indicadores. Argumentava-se que a educação sempre esteve relegada à segundo plano por isso os indicadores demonstravam que a educação não caminhava bem. O documento ressalta esta questão quando coloca que,

A grande transformação que a Bahia projeta para a virada do milênio tem como pedra de toque a decisão política de eleger a educação como prioridade de governo nos próximos quatro anos, compreendendo-a como o mais adequado e efetivo instrumento de promoção social, fundamental para o crescimento humano, a capacitação do indivíduo e a construção da cidadania. A educação exige uma mudança profunda e arrojada, uma revolução necessária e inadiável, maior compromisso do programa de desenvolvimento ora proposto à sociedade pelo Governo da Bahia. Promovendo o acesso à informação e ao conhecimento, a educação é a grande alavanca para a elevação dos demais indicadores sociais, sendo o primeiro e mais importante passo para garantir a participação ampla da população nos resultados do desenvolvimento.⁴¹

O programa de desenvolvimento do Estado da Bahia estava em curso, as bases econômicas capitalistas estavam postas, a política neoliberal estava ganhando espaço, o *Carlismo* completava oito anos no poder, e o seu projeto estava eleito para continuar mais quatro.

No discurso *carlista*, em meio à ordem de modernização do Estado e de suas estruturas burocráticas, havia, a partir daquele momento, uma referência aos excluídos, a grande maioria da população baiana. Para eles era necessário inserir esta maioria no projeto de desenvolvimento. O *Plano Plurianual (2000-2003)* mostra esta referência:

O conjunto de ações e estratégias aqui proposto à sociedade visa alcançar metas que signifiquem a efetiva promoção humana e a inserção social de parcelas da população baiana ainda praticamente excluídas do processo de desenvolvimento. A Bahia vai continuar elevando o patamar dos seus indicadores sociais, perseguindo a melhoria substancial nos índices relativos à qualidade de vida dos seus cidadãos, no esforço de tornar menos profundas as diferenças regionais e as desigualdades sociais existentes, quadro cuja superação ainda constitui o desafio maior para o poder público.⁴²

Com este discurso de incluir os excluídos, de contemplar as maiorias do Estado no projeto de desenvolvimento, de promover uma educação de qualidade para todos é que nasce o programa *Educar para Vencer*. Na concepção do grupo político que

⁴¹ Idem, p. 29-30.

⁴² Idem, p. 30.

governou a Bahia durante dezesseis anos seguidos, o *Programa Educar para Vencer* significou

A prioridade conferida à educação – definida como base para o avanço social no Estado – é traduzida em uma política que tem seu principal enfoque na universalização e melhoria da qualidade do ensino fundamental, primeiro passo para viabilizar a inclusão da população de renda mais baixa no processo de desenvolvimento. Somente a educação de qualidade é capaz de servir como instrumento para a elevação real da qualidade de vida dos baianos, elevando os demais indicadores sociais do Estado. Fruto de convergência da reflexão técnica e da avaliação política, a definição pela prioridade absoluta para a educação reflete a consciência, por parte do poder público na Bahia, da demanda inadiável da sociedade baiana por uma participação efetiva no processo de desenvolvimento e modernização do país.⁴³

É importante notar qual o tipo de inclusão proposta para as maiorias. O discurso refere-se ao *Educar para Vencer* como algo que possa preparar a grande maioria, para participar do processo de desenvolvimento do Estado, propondo-se como uma política pública “para a inclusão”. Contudo, o papel destas maiorias neste projeto de desenvolvimento, não era outro senão o de sustentação deste projeto. Ou seja, a maioria da população baiana, os trabalhadores e filhos de trabalhadores (futuros trabalhadores também), devem estar preparados para as novas formas de exploração do capital, para serem excluídos dos bens culturais e materiais. Podemos constatar isto no Plano Plurianual (2000-2003) quando afirma que:

Para que a Bahia possa crescer, atrair investimentos, gerar, multiplicar e distribuir de forma justa as riquezas que produz, precisa estar preparada. E isso significa ser capaz de oferecer o que os investidores buscam para definir seus empreendimentos: ambiente propício para os negócios, bom nível de serviços urbanos, infra-estrutura moderna e mão-de-obra qualificada.⁴⁴

Como é traduzido de forma velada no Plano Plurianual (2000-2003), o interesse do projeto conservador é o de suprir as empresas capitalistas de mão-de-obra qualificada. Ou seja, a mercantilização da educação pública através da inserção da lógica de mercado na escola e no sistema educacional, constituía-se em fundamental no processo de modernização conservadora na Bahia. O discurso das *novas estratégias de gestão* para educação, como vimos defendendo neste trabalho, significa a adequação da educação com as novas exigências organizacionais, com as *novas estratégias* de reprodução do capital. Além disso, como tratamos

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

anteriormente, todas estas condições exigidas pelos empresários se encaixam perfeitamente com o parâmetro da *nova governança*, com as proposições da *teoria sistêmica das organizações* e com as pedagogias do *aprender a aprender*.

E, por conta destas exigências do setor empresarial que são catalisadas as formas organizacionais e os modelos de gestão privados para a educação pública. Para esta finalidade, foi de suma importância a inserção de agentes externos ao governo como a FLEM. Sem a inserção da FLEM, o *Programa Educar para Vencer* teria dificuldades para cumprir o seu objetivo de operar a “revolução” proposta pelos neoliberais para a educação da Bahia, não seria possível efetuar a mercantilização da educação através da implantação da lógica de mercado na escola e no sistema educacional. Assim,

A revolução da educação na Bahia, que o Governo do Estado se propõe a liderar nos próximos quatro anos, representa um desafio cuja dimensão exige um esforço ainda mais amplo, demandando, necessariamente, o envolvimento e parceria dos três níveis de governo, de instituições multilaterais e da sociedade civil, através das suas diversas formas de organização. Cabe ao Governo aglutinar as forças políticas para transformar em ações a prioridade definida para a educação, criando as condições para a mobilização efetiva dos diversos setores da sociedade em torno de um projeto comum, de uma meta de todos, num esforço conjunto ao qual cabe denominar Pacto Baiano pela Educação.⁴⁵

Até aqui podemos claramente definir o Programa *Educar para Vencer* como parte deste projeto conservador, desta reforma neoliberal baiana. E, apesar das elites locais denominarem o surgimento deste Programa como um Pacto em favor da educação – o que deveria ser uma construção coletiva, algo que poderia beneficiar as maiorias – a concepção do *Programa Educar para Vencer* está mais relacionada com uma perspectiva individualista e de competitividade. A noção de meritocracia está explícita. Podemos até mesmo afirmar que algo surgido com base ideológica neoliberal não poderia expressar outra coisa senão a competição e a exclusão. Portanto, o que para os conservadores significava “um salto de qualidade na vida dos baianos”, para as maiorias significava exploração e exclusão.

⁴⁵ Idem, p. 31.

4.2. A Modernização do sistema e da escola.

De fato, o EPV foi sendo implementado a partir de 1999 com o discurso de promover a modernização da gestão escolar e a melhoria da qualidade da educação pública (BAHIA, SEC, 2006a). Como programa, o EPV agregou durante a sua execução cinco projetos estratégicos: Fortalecimento da Gestão Escolar, Certificação Ocupacional, Regularização do Fluxo Escolar, Programa de Enriquecimento Instrumental (PEI) e Avaliação Externa. Cada projeto possuía um objetivo específico para que em seu cabedal de ações alcançasse o objetivo maior do Programa que se constituía na modernização da gestão educacional em vistas de melhorar a qualidade da educação.

A extensão entre os vários governos o torna atípico, pois geralmente os programas que operacionalizam políticas públicas são delimitados por um mandato, desde a sua formulação até a sua extinção (BAFFI, 2002; BONETI, 2006)⁴⁶. Criado pelo Governo César Borges, o Programa foi se estendendo até o Governo Jacques Wagner – de um diferente grupo político, eleito em 2006 – alcançando quase uma década de extensão. Contudo, isto não é difícil de entender, pois neste íterim o grupo *carlista* sempre se manteve no poder alternando apenas os nomes que governavam o Estado, mantendo a sua linha política.

Para a Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC), no que tange ao discurso oficial, o que caracterizou este programa mais efetivamente, e o tornou modelo diferenciado frente a outros programas educacionais foi a sua “eficiência” em termos de financiamento. Assim, a SEC afirmava que para suprir as necessidades de financiamento, o EPV dispunha do *Projeto Bahia*, projeto especial da SEC que desde 2001⁴⁷, deteve o aporte financeiro para a operacionalização do EPV. Institucionalmente, os objetivos do *Projeto Bahia* eram explicitados do seguinte modo:

⁴⁶ Segundo estes autores os programas educacionais que implementam e operacionalizam políticas públicas são pontuais, não ultrapassando o limite de um governo, portanto, o EPV na Bahia é atípico, pois o programa se arrastou a até um terceiro mandato, sendo desmontado aos poucos.

⁴⁷ BAHIA. Secretaria da Educação. Programas e Projetos Prioritários/Secretaria da Educação. Salvador, BA: SEC, 2006a.

O Projeto de Educação da Bahia visa promover a melhoria da qualidade do ensino através do fortalecimento das escolas e instituições responsáveis por ela, em consonância com uma nova realidade e tendências decorrentes da implantação do FUNDEF, do processo de municipalização das escolas fundamentais estaduais e da prioridade dada ao fortalecimento da gestão educacional nos níveis: estadual, regional e da própria escola.⁴⁸

Pautado nos termos citados, com o discurso da melhoria da qualidade de ensino, e, no FUNDEF (que posteriormente evoluiu para o FUNDEB), o *Projeto Bahia* celebrou um acordo de empréstimo⁴⁹ com o Banco Mundial (BM) no total de U\$ 216 milhões que foi executado em duas fases: contrato de 2001 a 2003, no valor de U\$ 116 milhões; e, o contrato de 2003 a 2006, de mais U\$ 100 milhões⁵⁰. A celebração deste acordo demonstra a relação de cooperação entre as instituições locais e os organismos internacionais, que desde a criação da FLEM já estavam presentes.

O BM apresentou, durante o período em que o Programa estava em curso, alguns pareceres sobre a condução, sobre a operacionalização e sobre os resultados parciais do Programa. A SEC recorreu a estes pareceres para balizar o seu sucesso. Como no disposto abaixo, a visão do BM sobre a educação da Bahia sempre foi muito satisfatória:

Ao longo dos últimos cinco anos [de 2001 a 2006], as ações realizadas receberam o conceito de “altamente satisfatórias”, segundo avaliação do Banco Mundial, resultando em mudanças significativas na cultura do ensino, da gestão e da aprendizagem escolar.⁵¹

A cooperação internacional do BM com o poder público baiano para a modernização da educação, além do financiamento, contava com a constante presença dos agentes do Banco Mundial. Esta cooperação que também era intermediada pela FLEM, e era tomada como fator positivo que contribuiria para o “sucesso” do EPV. Em notícia divulgada no site institucional, a SEC informava sobre uma visita de um dos gerentes do BM em 2005, e sobre a sua opinião acerca da educação pública baiana:

⁴⁸ Cf. www.sec.ba.gov.br (acessado 20/12/2007).

⁴⁹ Contratos com o BM BR -7186 (fase 1) e BR – 7901 (fase 2).

⁵⁰ Idem.

⁵¹ BAHIA, SEC, 2006a.

Em visita a Salvador, o gerente do Banco Mundial para Projetos da Área Social na América Latina e Caribe, Alberto Rodriguez, afirmou que, nos últimos quatro anos, a escola passou a ser o centro da atenção e dos investimentos do Governo do Estado em educação. “A Secretaria Estadual da Educação passou a trabalhar em torno das necessidades da escola. Todas as ações financiadas pelo Projeto Bahia visam dotar a escola de recursos e capacidade pedagógica e administrativa para se desenvolver de forma plena”, destacou. O gerente do Banco Mundial, Alberto Rodriguez, esteve em Salvador durante a semana passada (4 a 7/01), em visita ordinária que realiza a cada semestre para acompanhamento, avaliação e planejamento das ações executadas pela Secretaria Estadual da Educação (SEC), financiadas pelo Projeto Bahia. Assinado em 2001 e renovado em 2003, o Projeto Bahia resulta do acordo de empréstimo entre o Governo do Estado e o Banco Mundial, no valor de U\$ 216 milhões.⁵²

Esta cooperação entre o BM e a Bahia caracteriza-se não apenas por um acordo financeiro, mas pela adoção de princípios de gestão que incidem no conteúdo do Programa. Esta cooperação mantém a tradição do Banco Mundial em atuar no setor social, especialmente na educação, iniciada na década de 1960, e intensificada nos anos 1990 quando cresce a sua interferência no âmbito das políticas públicas brasileiras (FONSECA, 2007).

Esses princípios de gestão orientados pelo BM se revelam em diversos aspectos do Programa. O EPV se caracterizou principalmente em um esforço para as mudanças na cultura da gestão educacional, com o objetivo de implementar as *novas estratégias* na educação. Na busca de implementação destas estratégias, a SEC buscou estabelecer relações com algumas instituições. Figuram nesta lista instituições públicas e privadas, instituições universitárias e elementos do próprio sistema educacional. A SEC explicita que

Para o seu desenvolvimento [do EPV] foram estabelecidas estratégias de gestão, a participação de instituições, destacando-se a Fundação Luis Eduardo Magalhães e as Universidades Estaduais, as Prefeituras Municipais e, principalmente, as equipes gestoras, professores e alunos das escolas públicas do Estado da Bahia.⁵³

Como colocamos, a FLEM foi a principal articuladora dos diversos projetos constituintes no Programa *Educar para Vencer*, sem a qual o Programa não teria sentido, pois os vários projetos do EPV se inserem na catalisação da lógica de

⁵² Cf. “A escola passou a ser o centro”, avalia gerente do Bird. Notícia de 10/01/2005 in.: www.sec.com.br (acessado 20/12/2007).

⁵³ www.sec.ba.gov.br (acessado 20/12/2007).

mercado para a educação pública, processo capitaneado por esta. Entretanto, a FLEM não participou diretamente de todos os projetos, apesar de influenciar a todos, então, na análise que se segue, atendendo a um recorte necessário, estaremos focando apenas nos projetos em que teve atuação direta. Estes projetos foram o Fortalecimento da Gestão Escolar, Certificação Ocupacional, Regularização do Fluxo e Programa de Enriquecimento Instrumental. Evidentemente, a Avaliação Externa foi atribuída a outros parceiros do EPV. Procuramos então demonstrar a filiação dos projetos de cunho modernizador com o processo de mercantilização da educação pública, por meio da inserção da lógica de mercado, analisando, então, o conteúdo político de cada projeto.

4.2.1 Fortalecimento da Gestão Escolar e Certificação Ocupacional: a gestão em foco.

Dois projetos integrantes do *Programa Educar para Vencer*, com participação efetiva da FLEM, direcionavam o seu foco para a gestão: o Fortalecimento da Gestão e a Certificação Ocupacional. Enquanto o primeiro se preocupava em implantar novos processos que viabilizassem o novo modelo de gestão para a educação o segundo objetivava a preparação dos indivíduos para operarem dentro dos novos processos. Entende-se, portanto que um projeto se interliga ao outro organicamente, visando o cumprimento do objetivo maior que seria a implantação das *novas estratégias* de gestão na educação.

O Fortalecimento da Gestão Escolar foi um projeto coube prestar apoio técnico e operacional. Passou a ser efetivado em 1999, tendo por principal objetivo “apoiar os dirigentes escolares na implementação de um modelo de gestão focado na autonomia da escola”⁵⁴. Para Reis⁵⁵ (2003),

Os maiores desafios do Projeto foram reordenar a gestão e fomentar a autonomia escolar. Introduzir a gestão estratégica alicerçada no diagnóstico situacional, na definição de metas, objetivos e formas de avaliar, bem como

⁵⁴ FLEM, 2006b, p. 36.

⁵⁵ Coordenadora do Projeto Fortalecimento da Gestão Escolar, no período de maio de 1999 a dezembro de 2002. Superintendente de Ensino da Secretaria da Educação do Estado da Bahia no Governo César Borges.

modernizar os procedimentos administrativos, criar condições para a autogestão exigiram concentração de esforços, aperfeiçoamento contínuo e acompanhamento sistemático. (REIS, 2003, p. 2)

As estratégias estabelecidas buscavam superar os “desafios” relatados e se constituíam em: primeiramente desenvolver a capacidade local de planejamento; aperfeiçoar continuamente os dirigentes escolares; e, por fim, modernizar a gestão escolar.

O desenvolvimento da capacidade local de planejamento foi pautado na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE. Com este instrumento acreditava-se que haveria o aperfeiçoamento do gerenciamento e a garantia da eficácia do processo educativo. O PDE teria que se constituir em um planejamento estratégico liderado pelo dirigente escolar e desenvolvido de modo participativo, centrando em dois componentes: a visão e o plano de suporte. Segundo Reis (2003),

A metodologia para a elaboração do PDE foi desenvolvida pelo Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA. Esse plano estava estruturado em dois componentes: a visão (envolvendo a definição de valores, visão de futuro, missão e objetivo) e o plano de suporte, no qual seriam estabelecidas as estratégias, metas e o plano de ação. (REIS, 2003, p. 3)

A segunda estratégia constituía-se numa preocupação em dotar os dirigentes escolares de capacidades para administrar uma unidade escolar. A preocupação inicial se dava por considerar que, freqüentemente, professores passam a assumir a função de diretor sem adequadas oportunidades para desenvolver o conhecimento e as habilidades específicas para o exercício do cargo. Esta estratégia foi marcada principalmente pela realização de cursos, seminários e formação continuada em serviço. E a Certificação Ocupacional teve papel relevante na efetivação dessa estratégia. Segundo o documento *Trajetória FLEM (1999-2006)*,

O aperfeiçoamento perpassa uma questão central: a definição dos padrões de competências requeridas para as novas demandas da gestão participativa e autônoma da escola. Contribuindo para esse redesenho, foram definidos os conhecimentos, habilidades básicas e atitudes indispensáveis para o exercício da função do gestor escolar, no âmbito do Projeto de Certificação Ocupacional. Esses padrões orientam o desenho de cursos presenciais, semi-presenciais e à distância focados no desenvolvimento das competências ali definidas,

objetivando subsidiar os dirigentes para liderar a equipe escolar, planejar, acompanhar, avaliar os resultados, implementar o projeto político-pedagógico e solucionar os conflitos a que o ambiente escolar está sujeito. Esse processo de aperfeiçoamento foi apoiado por encontros mensais para aprofundamento de temas específicos, e seminários regionais com o propósito de divulgar experiências exitosas na gestão escolar.⁵⁶

Era necessário que os dirigentes escolares estivessem prontos para modernizar e implementar as *novas estratégias* de gestão na escola de forma satisfatória, portanto, deveriam ser capacitados para isto.

A terceira parte do projeto de Fortalecimento da Gestão escolar se constituía na efetivação da modernização na escola. Buscando modernizar a escola foi exigida a redefinição dos instrumentos operacionais, das rotinas e dos procedimentos. Esta redefinição foi executada através da sistematização dos novos instrumentos, das novas rotinas e procedimentos, estruturados em módulos. Estes manuais foram “produzidos por uma rede de especialistas em educação e executados sob a liderança da FLEM, tendo seus conteúdos validados por, aproximadamente, 2.500 diretores e vice-diretores, em fevereiro de 2000”⁵⁷.

O material produzido pelos especialistas em educação selecionados pela FLEM desdobrou-se em dois volumes: *Gerenciando a Escola Eficaz (vol. 1)* e *Manual de Procedimentos e Rotinas (vol. 2)*. De acordo com o documento *Trajatória FLEM (1999-2006)*, o primeiro volume,

Gerenciando a Escola Eficaz (vol. 1) – constitui-se em instrumento de apoio à gestão e sistematiza os conhecimentos desenvolvidos nos seguintes módulos: *Escolas eficazes* – contém os principais conceitos e os desafios pedagógicos de uma escola, apontando as soluções que melhor atendam aos efeitos desejados. O conceito básico é o de que “a escola eficaz é aquela na qual os alunos aprendem” e o objetivo fundamental é orientar o gestor escolar sobre como tornar a escola um espaço adequado para o sucesso escolar do aluno. *Mobilizando recursos estratégicos* – inclui questões de liderança do diretor e sua relação com professores, alunos e comunidade, destacando que o sucesso da escola depende da contribuição de todos e que a efetividade dessa contribuição está diretamente correlacionada com a liderança do gestor escolar. *Instrumentos para a gestão escolar* – constituem-se em um painel de orientação do diretor, contemplando as questões gerenciais e administrativas da escola, incluindo proposta pedagógica, instrumentos para a direção escolar, elementos para a elaboração do plano de desenvolvimento escolar e outras informações relacionadas ao trabalho cotidiano do gestor escolar.⁵⁸

⁵⁶ FLEM, 2006b, p. 36.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem.

O conteúdo do segundo volume, *Manual de Procedimentos e Rotinas*, procura orientar os dirigentes escolares acerca da gestão, estabelecendo ferramentas que melhorem a qualidade dos serviços prestados nas escolas, indicando os métodos a serem utilizados e padronizando as atividades. Os módulos integrantes deste volume são:

Secretaria escolar – fornece informações sobre a estrutura e funcionamento, formulários e o passo a passo para realizar as atividades de uma secretaria escolar. Rotinas financeiras – orienta sobre as formas de realização do controle de movimentação, acompanhamento de gastos, compras, contratações e contabilidade geral da escola. Rotinas de melhoria do dia-a-dia e de suporte – situa a equipe escolar em relação às atividades técnico-administrativas da unidade escolar. Além desses módulos, integram o segundo volume anexos com formulários inerentes ao controle e acompanhamento das atividades desenvolvidas na escola, instruções normativas com a base legal que respalda o cumprimento das ações no cotidiano escolar e um glossário com os conceitos pertinentes ao desenvolvimento das ações escolares.⁵⁹

A gestão escolar pautada na profissionalização, na modernização dos procedimentos administrativos, na revisão das funções, no realinhamento das decisões e na participação dos diversos segmentos da escola no seu gerenciamento e em todos os seus desdobramentos traduzem efetivamente o que seriam as *novas estratégias* de gestão na educação da Bahia. Os resultados da redefinição dos processos são comemorados reforçando o discurso de melhoria da qualidade da educação. Em tempo, o documento *Trajetória FLEM (1999-2006)* afirma que,

Como principais resultados do projeto, tem-se a implantação da gestão democrática, da autogestão e a formação de gestores escolares, que implicaram em uma ruptura dos modelos tradicionais de gerenciamento e induziram mudanças no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino. A co-responsabilização da equipe escolar na oferta de serviços educacionais de qualidade recriou o padrão de planejamento e as formas de organização desse espaço educativo, e enfatizou a necessidade da participação dos pais. Em paralelo, responder ao novo desafio da gestão escolar demandou dos diretores e vice-diretores novos referenciais de formação, de desempenho e de liderança. Ao longo dos anos de execução do projeto, as mudanças observadas no cotidiano das escolas envolvidas se traduziram em um compromisso coletivo, com a superação da ineficiência e da baixa qualidade de ensino. Conquanto essas mudanças demandem, por sua própria natureza, o longo e o médio prazos para concretização efetiva, alguns dados do Censo Escolar registram, já, redução nas taxas de abandono, de reprovação e de

⁵⁹ Idem p. 37.

distorção série-idade nos municípios que integram a área de abrangência do projeto.⁶⁰

Como complemento desta estratégia de Fortalecer a Gestão Escolar foi criado pela Secretaria da Educação, com o apoio da FLEM, o projeto de Capacitação Gerencial de Unidades Municipais de Educação. Implantado a partir de 1999, apresentava três objetivos principais: estabelecer regras comuns e padrões de qualidade para a operação das escolas; redefinir os papéis do Estado e dos municípios na gestão da educação pública; e, capacitar os municípios para gerenciar suas escolas de forma eficaz. Este projeto foi caracterizado por uma ampla articulação entre Estado e municípios visando a oferecer iguais oportunidades de ensino e aprendizagem aos alunos de ambas as redes.

Assim como no projeto de Fortalecimento da Gestão, foi organizado um manual para que os municípios também modernizassem a sua gestão. Foi criado, então, o Manual de Gestão Municipal, o qual estabelecia qual o papel de cada uma das redes de ensino (estadual e municipal). Neste sentido, o Manual definiu como os secretários municipais de educação deveriam atuar na interação com a comunidade e seus parceiros. O documento *Trajetória FLEM (1999-2006)* revela o seguinte:

A articulação entre municípios e Estado seguiu duas vertentes: uma destinada à definição de padrões homogêneos a serem seguidos por ambas as redes, de modo a uniformizar e otimizar procedimentos operacionais na utilização de insumos básicos e para o alcance da qualidade do ensino público. Buscou-se, nessa perspectiva, assegurar a igualdade de oportunidades em ambas as redes, universalizando o acesso à escola e acelerando o processo de municipalização. A segunda vertente teve por objetivo estruturar e modernizar a rede de ensino público, capacitando-a para assumir responsabilidades crescentes na operação das unidades escolares. A reformulação dos papéis e formas de atuação das secretarias estadual e municipais foi desenvolvida, no sentido de descentralizar as atividades, empoderar os secretários e dirigentes escolares e propiciar à comunidade maior participação nos destinos da educação e maior controle social.⁶¹

Tomando como referência os objetivos traçados inicialmente para o projeto que visava modificar a gestão da educação no âmbito municipal, a FLEM avaliou da seguinte forma:

⁶⁰ Idem, p. 38.

⁶¹ Idem, p. 39.

A implementação deste projeto foi possível não só pela elaboração, divulgação e disseminação dos princípios contidos no Manual de Gestão Municipal de Educação, como também pelos pactos firmados, entre o Executivo estadual e os municípios, por uma educação de qualidade. Todo o processo teve o suporte de numa ampla rede de especialistas e técnicos que, presencialmente e à distância, mobilizaram as lideranças locais e desenvolveram um consistente processo de capacitação gerencial e operacional da educação, tendo em vista criar maior compromisso e responsabilidade com as questões do setor. As comunidades tiveram acesso a políticas educacionais mais avançadas e foram instrumentalizadas para definirem suas prioridades, acompanharem a implementação das ações, monitorando os indicadores de desempenho universais e participando ativamente da avaliação da eficiência e eficácia das ações realizadas. Os beneficiários maiores do processo foram os alunos, que passaram a ter acesso a escolas melhor aparelhadas, tecnologicamente equipadas e instalações mais adequadas, bem como a professores melhor qualificados.⁶²

Como pontuamos em alguns parágrafos acima, a Certificação Ocupacional foi um dos instrumentos que contribuíram significativamente para o que foi chamado, no bojo do discurso do EPV de modernização, ou mesmo de implementação de *novas estratégias* de Gestão. Assim como em outros projetos, a Certificação Ocupacional apresentava-se com o discurso de contribuir para a mudança da cultura organizacional e de gestão da educação com vistas à melhoria da sua qualidade.

A FLEM foi a instituição escolhida para alavancar este projeto de Certificação na área da educação, o que na época se constituía num ineditismo. Assim,

Alguns aspectos distinguem especialmente a FLEM. Em primeiro lugar, o fato de ter-se afirmado como uma instituição inovadora, ao atuar como incubadora para o desenvolvimento de empreendimentos que permitiram a gênese de novas tecnologias, metodologias e serviços. Como exemplo expressivo tem-se a concepção e implementação da sistemática de certificação ocupacional, pioneira no Brasil, para o que se contou com a consultoria do American Institute for Research (AIR). (...) Observe-se que as experiências em certificação ocupacional são muito restritas em escala mundial e distantes da nossa realidade. Para a transferência e customização da tecnologia necessária, a FLEM contratou o American Institute for Research (AIR) instituição sediada em Washington-DC, com grande experiência nessa atividade. Ao longo de dois anos de trabalho conjunto com o AIR, a FLEM absorveu e adaptou a tecnologia disponível à realidade brasileira. Como resultado, realizou, no Estado da Bahia, para a Secretaria de Educação, oito exames de Certificação Ocupacional para Dirigentes Escolares, cinco para Professores Alfabetizadores, três para Professores de Disciplinas e dois para Coordenador Pedagógico, além de cinco exames de Recertificação Ocupacional para Dirigentes Escolares.⁶³

⁶² Idem.

⁶³ Idem, p. 21.

Segundo Hashimoto (2003), Diretora de Formação e Aperfeiçoamento da FLEM, até o final dos anos 90, não havia no Brasil nenhuma experiência significativa em certificação ocupacional. Existia algumas experiências, contudo, não serviam de referência para a certificação em educação. Portanto,

Para suprir a deficiência de experiências e práticas nesse campo de atividade, muitos estudos foram realizados, tendo a Fundação optado pela escolha de um parceiro internacional, de modo a transferir a tecnologia de certificação ocupacional para sua equipe técnica, especialmente formada para este fim. Tal seleção apontou para o AIR - American Institutes for Research, com sede em Washington - DC, com 50 anos de experiência na área de pesquisa social e comportamental aplicada, prestando serviços de consultoria, suporte tecnológico e gerenciamento de projetos junto a organizações privadas e estatais, em diversos países, especialmente na área de educação. (Hashimoto, 2003, p. 3-4)

Com a capacidade de articulação internacional que a FLEM possui, ela organizou a cooperação no sentido de trazer tecnologia e experiência para a Bahia, desenvolvendo, assim, a Certificação Ocupacional. Com a aplicação da Certificação Ocupacional pela FLEM na área de educação, a FLEM acumulou *Know Hall* o que possibilitou a exportação deste serviço para outros Estados. O documento *Trajatória FLEM (1999-2006)* relata esta experiência:

A aplicação dessa ferramenta já está consolidada no campo da educação, com a certificação e recertificação de profissionais do quadro da Secretaria da Educação – dirigentes escolares, professores alfabetizadores, professores de disciplina e coordenadores pedagógicos. A Fundação vem desenvolvendo esforços no sentido de disseminar essa ferramenta no âmbito de outros estados, já tendo sido aplicada, com sucesso, no município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, especificamente para a certificação e recertificação de dirigentes escolares.⁶⁴

Sobre a experiência de aplicação de exames de certificação e recertificação em outros Estados relata-se que,

Amparada na experiência e conhecimento acumulados, a FLEM credenciou-se para aplicar a tecnologia de certificação ocupacional em outros territórios e segmentos ocupacionais. Assim, prestou serviços ao município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, onde realizou três exames de Certificação Ocupacional e um exame de Recertificação Ocupacional para Dirigentes Escolares, no período de 2004 a 2006; ao lado disso, iniciou atividades de certificação no campo da gestão pública, em parceria com a Secretaria da Administração do Estado da Bahia, tendo concebido e realizado o 1º Exame de Certificação Ocupacional para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em 2006, e procedido a análise dos seguintes cargos e/ou

⁶⁴ FLEM, 2006b, p. 21-22.

funções: Presidente, Membro de Comissão de Licitação e Pregoeiro, Analista Técnico, Analista Universitário, Especialista em Fiscalização, Técnico em Fiscalização, Jornalista, Analista de Radiodifusão, Técnico em Radiodifusão, Especialista em Regulação, Técnico em Regulação, Técnico Administrativo, Técnico Universitário, Analista de Infra-Estrutura de Transportes, Técnico em Infra-Estrutura de Transportes, Técnico de Registro de Comércio, Analista de Registro do Comércio, Restaurador e Técnico em Restauração.⁶⁵

O desempenho da FLEM na área de certificação recebeu reconhecimento internacional. Este reconhecimento, segundo documentos da FLEM, foi alcançado pelo trabalho realizado na área de educação, o que consistia em um desafio para agências certificadoras. O relato diz o seguinte:

Ressalte-se que o sistema de certificação ocupacional no campo da educação, desenvolvido pela FLEM com a consultoria do AIR obteve, em 2003, o reconhecimento internacional da National Organization for Competency Assurance (Noca), comissão que congrega as principais agências de certificação ocupacional de todo o mundo. Por outro lado, a FLEM, visando à melhoria e ampliação dos seus serviços, criou em sua estrutura organizacional, no ano de 2004, a Agência de Certificação Ocupacional (Acert).⁶⁶

É interessante notar, sobretudo, que o projeto de Certificação Ocupacional não apresenta objetivos pedagógicos, os seus objetivos são pautados no desenvolvimento organizacional, e seguem principalmente as novas exigências do mundo empresarial.

A certificação visa, sobretudo, garantir aos empregadores, clientes ou outros grupos de interesse, que os profissionais certificados dominam ou suplantam os padrões mínimos definidos para o exercício de uma ocupação ou profissão; ou ainda que estão aptos a trabalhar com determinada tecnologia, como é o caso das certificações concedidas por empresas detentoras de inovações tecnológicas no campo da informática, processos industriais e tecnologias de informação, dentre outras. (HASHIMOTO, 2003, p.4)

Como parte da estratégia de modernização da educação pública, este projeto configura-se numa forma de exigir dos profissionais da educação a adequação aos ditames do desenvolvimento organizacional. Segundo Hashimoto (2003) a concepção de certificação para a FLEM é a seguinte:

Para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, a Certificação Ocupacional é o processo implementado para atestar que os ocupantes de cargos ou funções públicas, dominam os conhecimentos e possuem as habilidades necessárias ao exercício de uma atividade. Trata-se, portanto, do monitoramento das

⁶⁵ Idem, p.22.

⁶⁶ Idem, p. 51.

competências básicas ao desenvolvimento de determinadas atividades. Por competências, entenda-se o conjunto de conhecimentos e habilidades que um profissional deve possuir para desempenhar adequadamente suas atribuições. (HASHIMOTO, 2003, p. 4-5)

A concepção acima, acerca do Projeto de Certificação Ocupacional, demonstra claramente a sua orientação pautada na teoria moderna das organizações, no modelo “sistêmico”. Outro indício disto está quando Hashimoto (2003) afirma que

A Certificação Ocupacional tem como objetivos gerais, propiciar aos profissionais certificados maior consciência do seu papel organizacional; clareza nos critérios de ocupação dos cargos; reconhecimento público de suas competências e experiências; critérios meritocráticos para evolução profissional, salarial e pessoal. Como objetivos específicos, a certificação também contribui significativamente, para estimular o aprimoramento funcional; fomentar boas práticas e experiências exitosas de atuação profissional; assegurar padrões de qualidade básicos para o exercício das atividades; definir padrões de competências e requisitos básicos para avaliação; subsidiar incentivos para as carreiras profissionais; estimular a educação continuada; e, contribuir com as instituições de ensino formal no desenvolvimento de programas de ensino, pesquisa e extensão sintonizados com as exigências acadêmicas e do mercado de trabalho. (HASHIMOTO, 2003, p. 5)

De um modo geral, as agências certificadoras constituem-se em um grande recurso que as organizações dispõem no sentido de garantir, na direção de seus negócios, profissionais altamente qualificados e dotados de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos pelo mercado, e a FLEM não escapa a isto. São estas agências que promovem a avaliação processual e permanente das competências ocupacionais nas empresas. A FLEM realizou este papel na educação, aplicando no período de 2000 a 2006, pelo menos 771.019 testes para 31.993 profissionais, sendo alcançado o número de 12.657 profissionais certificados⁶⁷.

Ao analisar os projetos de Fortalecimento de Gestão Escolar e Certificação Ocupacional podemos compreender como se dá a efetivação da modernização da educação baiana. O primeiro implanta novos processos e o segundo prepara indivíduos para operarem nestes novos processos. Os outros projetos constituem-se na articulação de “enxugamento do sistema”, visando a eficiência da “máquina” – a Regularização do Fluxo Escolar – e o PEI constitui-se na “cultura organizacional” que é tida como a “alma” da organização.

⁶⁷ FLEM, 2006b, p. 52.

4.2.2. A Regularização do Fluxo Escolar.

O projeto de Regularização do Fluxo Escolar fez parte do conjunto de ações do Programa *Educar Para Vencer*. Este projeto foi executado a partir de 2000 pelo Governo da Bahia através da SEC e tinha um objetivo específico, em meio ao projeto de modernização da educação pública, que era o de reduzir a defasagem idade/série dos alunos matriculados. No discurso da FLEM, o projeto de Regularização do Fluxo Escolar utilizava-se de “uma proposta de aceleração de aprendizagem inovadora e pedagogicamente arrojada, voltada para transformar a pedagogia da repetência na pedagogia do sucesso” (FLEM, p. 35).

A *Pedagogia do Sucesso* foi a principal inspiração para a organização do Projeto de Regularização do Fluxo Escolar. Esta “pedagogia” foi desenvolvida em meio à experiência do Programa Acelera Brasil, e sua concepção teórica pode ser vista em *A Pedagogia do Sucesso: uma estratégia política para corrigir o fluxo escolar e vencer a cultura da repetência*. O idealizador do Acelera Brasil e autor da *Pedagogia do Sucesso*, João Batista Araújo de Oliveira, professor, consultor e administrador público, articulista da imprensa, integrou os quadros do Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial – em Washington – e da Organização Internacional do Trabalho em Genebra. Oliveira atuou também como Secretário Executivo do MEC no Governo FHC, e participou ativamente da reforma educacional de Minas Gerais e do Telecurso 2000 da Rede Globo de Televisão. A partir desse programa várias unidades da Federação se lançaram ao “ataque” à repetência no Brasil, a exemplo da Bahia. Em *Pedagogia do Sucesso*, Oliveira (2000) apresenta o programa organizado por ele para combater o que é tomado como o maior problema da Educação no Brasil: a repetência. Para o autor, combater a repetência é trabalhar para colocar o Brasil no “caminho certo”.

A repetência é o principal argumento para legitimar as ações políticas assumidas pelos programas educacionais. Oliveira (2000) apresenta o panorama da repetência – ou cultura da repetência, como chama o autor – nacional e internacional e propõe algumas medidas que, em sua visão, solucionaria a “cultura do fracasso” na escola. De fato, o livro não trata apenas de um esforço teórico ele apresenta experiências locais e tenta legitimar intervenções com esta mesma

orientação em outros Estados. Assim, em relação à aceleração da aprendizagem, Oliveira (2003) afirma:

O programa de aceleração da aprendizagem não é uma proposta pedagógica: propõe-se a alterar a política educacional e a substituir a cultura da repetência pela pedagogia do sucesso. O problema da repetência é político. Sua solução, portanto, requer que se altere a política da repetência e deixe de ser aceitável. Essa nova política pode ser expressa em duas frases: a escola só é boa quando o aluno aprende. O professor só é bem-sucedido quando o aluno dá certo e é feliz. (OLIVEIRA, 2000, p. 13)

Não obstante, o autor apresenta o pragmatismo para solucionar os problemas na educação. Isto é demonstrado nos programas de educação que seguiram a sua inspiração, estes programas têm objetivos e prazos definidos, procurando executá-los nos mandatos vigentes. Ele afirma que,

(...) o programa se enquadra dentro do horizonte temporal da motivação política e do mandato de governantes, que gostam de deixar marcas visíveis de seus mandatos. (...) não se trata de uma iniciativa pedagógica, de uma mera adoção de um novo método ou técnica para 'acelerar' a aprendizagem. Trata-se de implementar novas políticas para a educação, que envolvam uma profunda mudança cultural das Secretarias de Educação e das escolas. (OLIVEIRA, 2000, p. 65)

Segundo a sua concepção, no momento atual vivenciamos uma época em que há uma *maturidade* para discutir o problema da cultura da repetência e do insucesso escolar. São considerados nesta abordagem os professores, os recursos, os currículos, a linguagem inadequada, escolaridade e envolvimento familiar – a gestão escolar. Seriam “bons ventos” de mudança nas políticas educacionais para combater as conseqüências e os custos (financeiros) da cultura da repetência. Os “bons ventos” da *Pedagogia do Sucesso* são consonante às exigências de modernização (mercantilização) para a educação.

O projeto de Regularização do Fluxo, contou com apoio técnico e operacional da FLEM e, segundo relato do documento *Trajatória FLEM (1999-2006)*,

(...) o projeto foi inicialmente implantado em municípios, sendo ampliado progressivamente até alcançar 02 municípios, beneficiando cerca de 1,3 milhão de alunos de 9 a 19 anos, da 1ª à 8ª séries, distribuídos em aproximadamente 51 mil classes, abrangendo, sem distinção, as redes públicas de ensino estadual e municipal. Até dezembro de 2002 o projeto de Regularização do Fluxo Escolar era subdividido em dois segmentos: da 1ª à 4ª e da 5ª à 8ª séries, independentes operacional, gerencial e administrativamente. Em janeiro de 2003 realizou-se a fusão dos dois segmentos, otimizando as ações de

acompanhamento, uniformizando as estratégias de capacitação e facilitando a articulação junto aos municípios.⁶⁸

O discurso sobre os resultados do projeto sempre tentam passar uma imagem positiva, tentando mostrar que o projeto traz benefícios para os estudantes. Além disso, a argumentação é de que a sua metodologia proporciona a aprendizagem mais rápida, possibilitando ao aluno recuperar tempo. De acordo com a SEC,

Em seis anos de atuação, mais de 1 milhão de alunos atendidos. Além de reduzir em 15% a distorção idade-série, o Projeto de Regularização do Fluxo Escolar apresenta uma média de aprovação que supera as expectativas. Pelo menos 80% dos estudantes que passaram pelas classes Preparatória (Segmento I – 1ª a 4ª série), Aceleração (Segmento II – 1ª a 3ª série) e Segmentos A (5ª e 6ª série) e B (7ª e 8ª série) dominam as competências básicas para prosseguir os estudos.

Além destes festejados resultados, a SEC afirma que houve uma melhora substantiva na auto-estima dos alunos possibilitando o prosseguimentos nos estudos. O discurso apresenta-se da seguinte forma:

O esforço empreendido pela Secretaria Estadual da Educação, em parceria com a Fundação Luís Eduardo Magalhães, Uneb e Uefs, tem resultado na elevação da auto-estima dos alunos que passam a olhar a vida de forma diferente. Os professores têm desempenhado papel fundamental para o sucesso do Projeto, que tem como meta reduzir a defasagem idade-série entre os alunos estimulando-os a frequentar a classe compatível à sua idade.⁶⁹

Uma análise mais aprofundada em seus resultados, recursos e materiais utilizados pelo Projeto de Regularização do Fluxo Escolar foi realizada por Leitão (2009). Em *Banco Mundial na Bahia: o projeto de regularização do fluxo escolar*, Leitão (2009) demonstra que o projeto em questão assume uma concepção de qualidade tomando como parâmetro a eficácia e a eficiência, principalmente no que concerne à relação custo-benefício. Então, o projeto não se preocupa com o aprendizado dos alunos, mas com a otimização dos processos do sistema educacional.

⁶⁸ FLEM, 2006b, p. 35.

⁶⁹ “Alunos Recuperam a auto-etima” in.: BAHIA. SEC. *Educação*: informativo da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Ano 1. nº 2. Dez/Nov 2005.

4.2.3. O Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI.

O Programa de Enriquecimento Instrumental (PEI), criado pelo psicólogo Reuven Feuerstein, foi parte integrante do Programa *Educar para Vencer*. O PEI tem por objetivo ampliar o potencial cognitivo do indivíduo utilizando como estratégia metodológica a Experiência de Aprendizagem Mediada. Assim,

O PEI, método psicoeducativo, é um aplicativo da Teoria da Modificabilidade Cognitiva Estrutural (TMCE), teoria de aprendizagem interacionista cujo objeto de estudo é o desenvolvimento humano com foco na inteligência. O PEI aumenta a capacidade de “aprender trabalhando” as operações mentais, das básicas às mais complexas, utilizando-se de diferentes modalidades de linguagem e de raciocínio. A vivência do Programa possibilita a integração de conhecimentos num contexto de relações, a consciência do potencial cognitivo e o autoconhecimento, condições indispensáveis para a autonomia do pensar e decidir.⁷⁰

Articulado pelo Governo do Estado, através da SEC, juntamente com a Fundação Luís Eduardo Magalhães o PEI foi um programa desenvolvido no ensino médio. Segundo dados da FLEM, o PEI foi implementado na rede pública estadual entre os anos 1999 e 2006, quando foram desenvolvidas ações de formação para os professores da rede e coordenadores pedagógicos. Esta formação ocorreu através de vivências nas quais participaram professores, alunos e dirigentes escolares. Houve também a continuidade da formação nos espaços escolares e com avaliações periódicas das ações. Sobre este Projeto afirma-se que,

O PEI é reconhecido pelo Conselho Estadual de Educação (Parecer n.º 22 /99) como Atividade Integradora (ATI) no currículo do ensino médio do Estado da Bahia, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases n.º 9. 394/96, que define, nos artigos 5 e 6, as finalidades e diretrizes gerais para o ensino médio, e com as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. O Programa foi implementado em 300 escolas de 91 municípios baianos, sendo vivenciado por quase 900 mil alunos, formando mais de sete mil professores e 90 dirigentes escolares.⁷¹

⁷⁰ FLEM, 2006b, p.34.

⁷¹ Idem, p. 34-35.

Na visão da FLEM, o PEI contribuiu para a transformação do processo ensino-aprendizagem, pois esta metodologia veio transformar vários conceitos na educação, pois considera:

- Aluno – gerador de informações, crítico, reflexivo, pró ativo, capaz de resolver problemas e de interagir;
- Professor mediador – agente de modificabilidade na construção do conhecimento;
- Conhecimento – significativo, contextualizado, universal;
- Avaliação – processual;
- Ação pedagógica – planejada, contextualizada, avaliada;
- Escola – ambiente modificador que oferece condições para o autoconhecimento, o desenvolvimento e a autonomia, acolhendo a diversidade no exercício da cidadania.⁷²

O Programa de Enriquecimento Instrumental é composto por quatorze instrumentos, sendo que, cada um dos instrumentos é dedicado a várias funções cognitivas. A variedade do repertório passa das operações básicas às mais abstratas, mesclando a linguagem verbal e não verbal (dependendo do nível aplicado). Segundo a FLEM, o PEI pode estimular o pensamento reflexivo, elevar o grau de abstração e de concentração, proporcionando assim, a integração de conhecimentos a um contexto de relações ⁷³. Para o indivíduo, o principal benefício seria o desenvolvimento da consciência do seu potencial e a sua auto-estima, o que provocaria, portanto, a efetivação de uma atitude ativa, geradora de informação, e a sua motivação intrínseca.

A formulação desse Programa com o viés cognitivo se deve muito a formação na área psicológica do seu idealizador. O que se coloca sobre o seu perfil é que

Feuerstein é uma figura bíblica, com barba branca esvoaçante, boina basca, e olhar de profeta. Formado em psicologia na França, logo após a guerra foi para Israel atender crianças que escaparam das câmaras de gás nazistas. Não é difícil entender o trauma destas crianças que viram seus pais morrerem. Aos poucos, Feuerstein vai desenvolvendo seus próprios métodos, muito calcados nas teorias de Piaget. Mas algumas coisas de Montessori e de muitos outros também estão presentes. Mais adiante, o método passa a ser usado com adultos, com desempregados e, depois, com executivos. Hoje encontra

⁷² Idem, p. 34.

⁷³ Idem.

sucesso em empresas cujo processo de reorganização leva seus gerentes e funcionários a enfrentar novas funções.⁷⁴

Podemos perceber rapidamente o desenvolvimento da teoria de Feuerstein. Vemos que uma preocupação inicial com os mutilados de guerra (psicológica e fisicamente), com crianças que sobreviveram à segunda guerra mundial, em que vários judeus foram mortos, num episódio que ficou marcado na história como holocausto, evoluiu paulatinamente para um método de desenvolvimento da cultura organizacional nas empresas.

O método de Feurstein passou a ser utilizado em vários países com inserção nas áreas organizacionais. Mas, em especial, foi a França que passou a se utilizar de forma sistemática o programa como política pública. Desenvolveram na França programas para desempregados da indústria. E, além disso, a indústria francesa tomou o enriquecimento instrumental como parâmetro de desenvolvimento cognitivo dos trabalhadores. De acordo com o depoimento de Cláudio de Moura Castro⁷⁵, nos anos 1990,

A siderurgia francesa que sofre uma reestruturação dramática já usa o método há um bom tempo com funcionários que mudam de função ou que tem que aprender outras ocupações ou que se vêem desempregados. São muito positivos os resultados, segundo depoimentos, tanto nas conferências como após alguns copos de vinho. Talvez o grande mérito de Feuerstein tenha sido trilhar o caminho dos clássicos da psicologia cognitiva, apoiando-se em muitas estrelas da área. Em outras palavras, não é um charlatão que descobriu uma fórmula mágica, mas um pesquisador (que publica abundantemente nas revistas mais sérias da área) que progressivamente aperfeiçoa suas técnicas. Sua premissa básica é que o uso da inteligência pode ser desenvolvido, daí a sua hipótese básica da educabilidade cognitiva. Mas, ao contrário de uma escola por muito tempo dominante, nega que aos sete anos de idade lava-se as mãos e considera-se tarde demais para mudar a trajetória do desenvolvimento cognitivo. Não aceita tampouco a tribo dos que dizem que até a adolescência ainda dá para desenvolver. Segundo ele, em qualquer idade pode-se aumentar a capacidade de melhor usar a cabeça. Burro velho também aprende!⁷⁶

A proposta principal deste método é intervir na formação dos trabalhadores, independente de sua idade, com vistas a treiná-los para o desenvolvimento de

⁷⁴ CASTRO, Claudio de Moura. Burro Velho Também aprende! Página Opinião. Jornal do Brasil. Sábado, 24 de fevereiro de 1990. Disponível em www.flem.org.br.

⁷⁵ Economista Chefe do Programa de Treinamento da OIT em Genebra, Suíça.

⁷⁶ CASTRO, 1990.

habilidades consoantes com a “Flexibilidade” exigida aos trabalhadores neste momento de reestruturação produtiva. Podemos ver que é celebrado o sucesso do programa quando este leva os trabalhadores a se adaptarem a novos empregos ou novas funções.

O que se tem notado é que as empresas, levadas pela ideologia das *novas estratégias*, pelos vários modelos organizacionais em que buscam encontrar o sucesso, também têm se arvorado na utilização do PEI. Isto ocorreu na Bahia⁷⁷, especialmente na Companhia Petroquímica do Nordeste – COPENE⁷⁸. Segundo o relato da experiência do PEI na empresa, participaram do Programa inicialmente cento e vinte funcionários, divididos em seis grupos, um grupo do setor administrativo e cinco grupos do setor de operação. O que ocorreu

Na COPENE, o PEI foi trabalhado durante 80 horas, distribuídas em 26 encontros ao longo de quatro meses, com a imprescindível presença do mediador, pessoa que ajuda a interpretar e dar significado a estímulos bem como os adequados necessidades específicas. Nessa experiência, 3 mediadores do ATC/BA – Evanir Abenhaim, que também atuou como coordenadora, Nádia Cristina Andrade Almeida e Tânia Costa de Souza desenvolveram as atividades de aplicação dos instrumentos de PEI I: Organização de Pontos, Orientação Espacial I e II, Ilustrações, Comparações, Classificações e Percepção Analítica. Os instrumentos de PEI I propõem atividades em linguagens diversificadas, organizadas de maneira progressiva e estruturalmente baseada em análise de tarefas, acompanhando a hierarquia do pensamento cognitivo: identificar, comparar, classificar, analisar, levantar hipóteses, etc. Foram utilizados, em média, 70% dos instrumentos, apenas Organização de Pontos foi trabalhado integralmente. (...) Os profissionais integrantes do programa apresentavam um bom funcionamento cognitivo, tinham oportunidade de participação dos melhores cursos oferecidos no país e até no exterior, apresentavam um bom desempenho nas suas funções, bastante seletivos e com nível de exigência bastante elevado.⁷⁹

É interessante notar que o principal objetivo da experiência pautava-se na “flexibilidade”, o que pressupõe o “aprender a aprender” como habilidade principal dos trabalhadores a ser explorada no atual estágio de produção.

Como já demonstramos, as mudanças da área organizacional, nos termos dos modelos de gestão da empresas, exigiram que os trabalhadores se adequassem às *novas estratégias*. Esta adequação ocorreu tanto por parte dos trabalhadores já

⁷⁷ Experiência relatada por BRITO, Climério & ANBEHAIM, Evanir. Conferência: Desafios do PEI na empresa. Disponível em www.flem.org.br.

⁷⁸ A COPENE foi incorporada posteriormente pela BRASKEM.

⁷⁹ BRITO, Climério & ANBEHAIM, Evanir, op. Cit.

empregados, os quais passaram por cursos de reciclagem e adentraram na aprendizagem organizacional, quanto por parte das escolas que passaram a ter que se adequar aos novos modos de reprodução do Capital. Na Bahia, portanto, o EPV em seu conjunto, e mais especificamente o PEI cumpriram o papel de introduzir esta adequação na escola. O Programa de Enriquecimento Instrumental, no discurso oficial, tornou-se o grande desafio de implantar uma proposta pedagógica, assim,

No Brasil, o Ensino Médio compete a Educação Básica e é parte da formação que todo brasileiro jovem deve ter para enfrentar a vida adulta com segurança. Um currículo que tenha vínculos com os diversos contextos de vida dos alunos certamente desenvolver habilidades e conhecimentos básicos para a preparação científica e para a utilização de diferentes tecnologias relativas às áreas de atuação, atendendo às premissas apontadas pela UNESCO como eixos estruturais da educação da sociedade contemporânea: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver e aprender a ser. (...) O PEI corresponde às intenções renovadoras da LDB para o Ensino Médio, utilizando a Experiência de Aprendizagem Mediada (EAM) com o objetivo de otimizar potenciais de ensino-aprendizagem, atualizando professores e desenvolvendo funções cognitivas de indivíduos em qualquer idade e condição, usando metodologia coerente com as exigências do mundo atual. Funcionando como atividade curricular integradora dos princípios pedagógicos básicos de uma reforma educativa, o PEI objetiva, em geral, elevar o organismo humano para ser modificador, através da experiência de aprendizagem mediada e, especificamente, potencializar as funções cognitivas do indivíduo durante o processo de aprendizagem, enriquecer o indivíduo com um vocabulário básico, dotar o indivíduo com um bom repertório de estratégias de aprendizagem e técnicas de estudo, motivar o indivíduo fazendo com que sinta atração e êxito em sua tarefa construtiva, elevar o nível de pensamento reflexivo, desenvolver a consciência de si mesmo, a auto-estima e a autonomia no trabalho, estimular o indivíduo à mudança de uma atitude passiva-reprodutora de informação para uma atitude autogeradora.⁸⁰

O PEI, como proposta pedagógica, traz em seu bojo uma grande relação com as teorias que estão alinhadas com a pedagogia do “aprender a aprender”. Como podemos ver, o PEI foi um programa desenvolvido em meio à argumentação de ter o “aprender a aprender” como paradigma educacional na Bahia.

O Programa de Enriquecimento Instrumental foi desenvolvido em várias fases, todas estas fases foram desenvolvidas no Centro Internacional para Ampliação da Potencialidade da Aprendizagem (ICELP – Jerusalém, Israel). A Experiência desenvolvida na Bahia foi a oportunidade de testar este Programa em um nível maior, numa rede de ensino tão abrangente. Os pesquisadores que desenvolveram este Programa afirmam que

⁸⁰ MELO, Clélia & VARELA, Aida. Conferência: O PEI e o Ensino Público na Bahia: o desafio de uma proposta pedagógica. Disponível em www.flem.org.br.

O que nos faltou, contudo, nesses anos, foi à oportunidade de aprender sobre a modificabilidade em grandes sistemas, e variações das condições que têm de ser criadas com a finalidade de mudar não só alunos, escolas, mas para mudar a rede da sociedade, permeando suas várias estruturas, educacional, tecnológica e social.⁸¹

O “aprender a aprender”, através do PEI, tornou-se o modelo de aprendizagem na educação da Bahia, especialmente no nível médio, visando o mercado de trabalho. Coloca-se que

Certamente, o objetivo pleno do projeto é que alunos consigam não apenas resultados superiores nos seus estudos, mas aumentem e otimizem suas capacidades de empregabilidade e suas qualidades de vida num mundo turbulento. Na maioria, se não todos, os alunos serão bem-sucedidos na sua vida de trabalho e pessoal. Seus filhos, por sua vez, terão ainda melhores oportunidades de progresso no século XXI. Essa é e será a conquista de todo o empenho da implementação do PEI na Bahia.⁸²

Como podemos notar, a implantação e desenvolvimento do PEI, através do Programa *Educar para Vencer*, apresenta similaridades com as pedagogias do “aprender a aprender”, e demonstra alinhamento com a ideologia da “sociedade do conhecimento” e as suas implicações. A ideologia da “sociedade do conhecimento” pautada na visão de progresso para o século XXI são formas de obrigar os trabalhadores a se adequarem às novas formas de reprodução do capitalismo, especialmente na formação de consenso e na manutenção da hegemonia. O que nos reporta para o significado do *Educar para Vencer* para a educação das maiorias.

De fato, os projetos que compõem o EPV estão pautados numa proposta de mercantilização da educação através da inserção da lógica de mercado no sistema educacional e na escola. Traduzida no discurso por *novas estratégias de gestão*, na realidade são medidas que visam estabelecer processos que funcionem da mesma forma que nas empresas capitalistas. Se os conservadores ainda não tiveram interesse ou mesmo condições para privatizar efetivamente a educação pública, ao menos para eles é estabelecido algo que favoreça o encaminhamento disso. No

⁸¹ FEURSTEIN, R., KOZUKIN, A. & ROSEN, S. Conferência: O Aprender a aprender – O paradigma da Bahia: o enriquecimento instrumental de Feurstein. p. 2. Disponível em: www.flem.org.br.

⁸² Idem, p.5.

momento então, são estabelecidas políticas educacionais, que em termos de gestão, implementam aquilo que é receitado para estabelecer uma política neoliberal.

Nos termos que o EPV foi implementado, o seu significado para a educação das maiorias, se constitui apenas em mais uma forma de exclusão. A exclusão é algo que deve ser entendido na medida em que se entende o conceito de exploração. Os excluídos, assim o são, para que a exploração se reproduza. A exclusão é uma estratégia da exploração. E na Bahia, portanto, as *novas estratégias de gestão* representam isto, ou seja, as *novas estratégias de gestão* são novas estratégias de exploração.

Considerações Finais.

Diante da análise realizada podemos afirmar que o significado das *novas estratégias de gestão* na escola está intrinsecamente ligado a lógica de mercado. O EPV, articulado pela FLEM, representa de fato a mercantilização da educação através da inserção de modelos pautados nas organizações capitalistas. Representa a construção de um consenso conservador e uma investida para a manutenção da sua hegemonia.

Os diversos projetos do EPV se inter-relacionam em uma concepção única. O desenvolvimento da *Nova Governança* e o discurso da modernização são os principais argumentos no desenvolvimento do projeto de reforma neoliberal na Bahia. Estes argumentos se baseiam principalmente na tentativa de “superar” os velhos modelos de gestão burocrática e implementar “algo novo”. O discurso se apresenta como uma tentativa de “romper” com o mecanicismo em “busca do sistêmico”.

A implementação do modelo sistêmico em educação significa a adequação aos paradigmas da ideologia da “sociedade do conhecimento”. O EPV representa muito mais uma preocupação em manter os trabalhadores sobre controle, através do consenso, do que proporcionar uma melhor qualidade na educação. Portanto, reafirma-se a hipótese de que esta lógica que foi implementada fomenta na educação pública uma “pedagogia da exclusão”, a qual nega às maiorias uma educação pública e de qualidade. O EPV, portanto, significa a inserção da “pedagogia da exclusão” na educação baiana, pedagogia pautada em um projeto político conservador o qual, estruturalmente, produz as desigualdades sociais e reproduz a sociedade de classes. Na Bahia, assim como em todas as localidades em que o projeto político conservador exerce controle, procura-se garantir a sua hegemonia, não apenas pelo controle dos meios de produção, que é a mais imediata forma de exploração, mas dialeticamente, através do consenso em torno da sua ideologia, que se constitui numa forma sub-reptícia de dominação.

Ao atribuir sentido de mercadoria à educação, o neoliberalismo triunfa, pois esta política segue sem entraves, mantendo a sociedade dualizante, o conservadorismo e a exclusão. Como demonstramos através da análise do seu

conteúdo político, o EPV se identifica com esta lógica, constituindo-se como uma educação conservadora para as maiorias.

Ao longo de todo o trabalho buscamos discutir a nossa questão principal: *De que forma a FLEM, na implementação das novas estratégias de gestão presentes no programa Educar para Vencer, articula uma lógica de mercado na educação pública baiana?* Para responder a essa questão, seguimos pelo caminho metodológico de analisar o conteúdo político presente nesta articulação. Em nenhum momento tratamos a ideologia das organizações como algo inofensivo, muito pelo contrário, enfatizamos o seu papel na reprodução ideológica da sociedade contemporânea. E podemos constatar, portanto, que esta ideologia está de comum acordo com o que chamamos de ideologia da “sociedade do conhecimento”.

Devemos lembrar o que Marx & Engels (2006) dizem acerca das idéias, ou seja, que as idéias da classe dominante são sempre as idéias dominantes. E neste caminho, buscamos demonstrar o movimento que engendram estas idéias. Primeiramente na dimensão estrutural quando recorremos a categoria conceitual Estado, demonstrando que o Estado sofreu modificações recentes devido a mudanças na forma de produzir mercadorias, assim houve conseqüências que foram notadas na dimensão política. Isto interferiu diretamente nas políticas públicas que passaram a ter importante papel na formação de consensos e na manutenção da sua Hegemonia (outra categoria conceitual importante em nosso trabalho). A formação de consenso e a manutenção da Hegemonia nos levaram a entender qual o papel que as políticas educacionais exercem neste contexto. Demonstramos, então, que as reformas educacionais globalmente tem seguido a linha gerencialista. Isto nos leva a nossa terceira categoria conceitual: Gestão. Discutimos esta terceira categoria no intuito de entender quais a novidade na área de Gestão que o EPV se propunha a proporcionar (as novas estratégias). Foi então que nos surgiu a última categoria conceitual a Flexibilidade organizacional, que interfere diretamente na formação do trabalhador e o faz adequar-se a ideologia da “sociedade do conhecimento”. Desta forma, os capítulos deste trabalho foram escritos com o objetivo de demonstrar o movimento da realidade, a relação entre a estrutura e a superestrutura.

Em *O Estado Contemporâneo e as Políticas Públicas em Educação*, demonstramos como as mudanças estruturais interferiram na forma de atuação do Estado e no seu planejamento modificando a forma como são concebidas as

políticas públicas, e em especial as políticas educacionais que passam a ter um caráter gerencialista. Em *“Tempos de Mudança”* e *Novas Estratégias de Gestão: transformações na ideologia das organizações e a formação do trabalhador* demonstramos como o gerencialismo se configura em lógica de mercado a qual assume a denominação de *novas estratégias de gestão* numa perspectiva da teoria sistêmica, e interfere na formação do trabalhador. No terceiro capítulo *A Fundação Luís Eduardo Magalhães: laboratório de políticas neoliberais* abordamos a forma pela qual a FLEM atua na catalisação deste gerencialismo para o âmbito do Estado e para o serviço público. E, finalmente, *A mercantilização da Educação Pública: implementação do Programa “Educar para Vencer”*, mostramos como a FLEM articula a lógica de mercado na educação baiana no bojo da implementação do Educar para Vencer.

Nos termos de Gramsci são as instituições do Estado que expressam a hegemonia da classe dominante. Em nosso caso, uma instituição *a latere* do Governo (inicialmente criada pelo poder público e posteriormente independente), a Fundação Luís Eduardo Magalhães, foi a nossa fonte para analisarmos o conteúdo político de suas ações, e, principalmente, da sua atuação no Programa Educar para Vencer. Através das categorias de análise (Governança, Cooperação Internacional, Novas Estratégias e Consenso), podemos entender como ocorreu a mercantilização da educação do estado da Bahia, nos termos da articulação das novas estratégias de gestão.

Esta atuação da FLEM não pode ser entendida fora do contexto da luta e classes. Ainda nos termos de Gramsci, o Estado Ampliado, composto por várias instituições, está o tempo todo pautado numa correlação de forças em busca de estabelecer uma hegemonia. Então, esta articulação da lógica de mercado para a educação pública, através da inserção das novas estratégias de gestão, tem um significado bastante plausível para as majorias da Bahia. Às majorias despossuídas é atribuída uma pedagogia da exclusão, reafirmando o que apontamos em nossas hipóteses, de que esta pedagogia da exclusão proporciona: 1) uma sociedade dualizante, com o aprofundamento das desigualdades sociais; 2) um projeto político conservador, mantendo a sociedade de classes; e 3) a exclusão das majorias, desarticulando qualquer forma de luta engendrada pelos despossuídos em direção à transformação da realidade social.

ANEXO

As ações desenvolvidas pela FLEM durante os anos de 1999 e 2006 foram as seguintes:

- Agenda Social dos Jovens para o Estado da Bahia;
- Projeto de Gestão e Conservação Sustentável do bioma da caatinga;
- Programa Estadual de Logística de Transportes – PELTBAHIA;
- Programa de Desenvolvimento do Cluster de Entretenimento da Bahia;
- Apoio à implementação do Programa de Jovens baianos/Projetos de formação de Agentes de Desenvolvimento Comunitário;
- Apoio a implementação do Programa ONG Forte;
- Suporte Técnico para a implementação do Programa Ribeira Azul/ Projeto de Apoio Técnico e Social – PATS;
- Apoio à implementação do Projeto “Saúde Bahia – reduzindo desigualdades”;
- Apoio à implementação do Projeto “Mais Saúde Bahia”;
- Apoio à implantação de Programas Habitacionais do Estado da Bahia;
- Estudos Técnicos para o Sistema Logístico Integrado de Transporte Multimodal do Vale do São Francisco;
- Projeto Bahia Século XXI: temas estratégicos;
- Apoio a elaboração do Plano Estratégico da Bahia;
- Prêmio Luís Eduardo Magalhães – idéias inovadoras para a administração pública estadual;
- Programa de apoio à implantação da Ouvidoria Geral do Estado da Bahia;
- Formulação do Modelo de Monitoramento e Avaliação de Programas Estratégicos do Governo;
- Apoio a implantação do Sistema de Acompanhamento Integrado de Processos Judiciais – SAIPRO;
- Projeto de Gestão de Carreiras e Desempenho Profissional;
- Programa de Capacitação de Lideranças Comunitárias para a implementação de estratégia integrada de Desenvolvimento Local – Faz Cidadão;
- Programas de Capacitação para área financeira do Estado;
- Plano de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Administração Pública Estadual;
- Programa de Capacitação da Área Administrativa do Estado da Bahia;

- Programa de Capacitação de Gestores – Fortalecendo a Gestão e Instrumentalizando a Ação;
- Programa de Capacitação dos Servidores do Poder Judiciário;
- Curso de Especialização em Políticas Públicas;
- Fórum de Reflexão – A Fundação Luís Eduardo Magalhães Construindo o Futuro;
- Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães;
- Série “Idéias, Soluções e Resultados”.

Referências:

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BAFFI, Maria Adelia Teixeira. **O planejamento em educação: revisando conceitos para mudar concepções e práticas**. In.: BELLO, José Luiz de Paiva. *Pedagogia em Foco*, Petrópolis, 2002.

BERMAN, Marshall. **Tudo o que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BEZERRA, J. E. B. **Gestão Democrática e Participativa: do léxico do Banco Mundial aos fundamentos da Reforma do Estado**. In.: Encontro de Pesquisadores do Norte e Nordeste – EPENN: João Pessoa, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 12 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

BONETI, Lindomar Wessler. **As políticas públicas na contemporaneidade**. In.: LIMA Jr., Arnaud Soares de & HETKOWSKI, Tânia Maria (orgs.). *Educação e Contemporaneidade: desafios para a pesquisa e pós-graduação*. Rio de Janeiro: Quartet, 2006.

BRUNO, Lúcia. **Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo**. In.: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

CAPRA, Fritjof. **A vida e a liderança nas organizações humanas**. In.: _____, *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARVALHO, Antônio Viera de. **Aprendizagem Organizacional em Tempos de Mudança**. São Paulo: Pioneira, 1999.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 4 ed. Campinas: Papyrus, (1994).

CASASSUS, Juan. **Una conversación acerca de las relaciones escuela/mercado y sus efectos en la desigualdad**. p. 997 – 1018. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 723 – 726, setembro, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. Edição Revista e ampliada. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DUARTE, Newton. **Sociedade do conhecimento ou Sociedade das Ilusões? : quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação.** Campinas: Autores Associados, 2003.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a gestão da Educação Brasileira.** In OLIVEIRA, Dalila (org.). *Gestão Democrática da educação: desafios contemporâneos.* Petrópolis: Vozes, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional.** in.: FAZENDA, Ivani. *Metodologia da pesquisa educacional.* 8 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GENTILI, Pablo. **O Consenso de Washington e a crise da Educação na América Latina.** In.: _____. *A Falsificação do Consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.* 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino das maiorias.** In.: _____(org.) *Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação.* 8 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

HAMPTON, David. **Administração Contemporânea: teoria, prática e casos.** 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1992.

LEITÃO, Luciana Santos. **Banco Mundial na Bahia: o Projeto de Regularização do Fluxo Escolar.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade – PPGEduc/ UNEB), 2009.

LIMA, Carlos Alberto F. **Estado, Financiamento Público e Crise** in.: SILVA, Maria Abádia & SILVA, Ronalda Barreto. *A Idéia de Universidade: rumos e desafios.* Brasília: Liber Livros Editora, 2006.

LYOTARD, Jean-François. **A Condição pós-moderna.** 7 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

MARINI, Caio. **Gestão Pública: o debate contemporâneo.** Salvador: FLEM, 2003. (Caderno FLEM, 7).

MARX, K. & ENGELS, F. **A Ideologia Alemã.** São Paulo: Martin Claret, 2006.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização.** São Paulo: Atlas, 1996.

SANFELICE, José Luís. **Dialética e Pesquisa em Educação.** In.: LOMBARDI, José Claudinei & SAVIANI, Dermeval. *Marxismo e Educação: debates contemporâneos.* Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino.** 2 ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1998.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. 2 ed. Petropolis: Vozes, 1999.

SILVA, Ronalda Barreto. **As Raízes do Neoliberalismo**. Revista da FAEEBA. Salvador: Departamento de Educação - Campus I/Universidade do Estado da Bahia, ano 10, no. 15, jan/jun, 2001.

Documentos:

BAHIA. Lei nº 7.349, de 12 de julho de 1998. **Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Luís Eduardo Magalhães – Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, BA, 12 jul. 1998.

BAHIA. SEC. **Programas e Projetos Prioritários**/Secretaria da Educação. Salvador, BA: SEC, 2006a.

BAHIA. SEC. **Educação: informativo da Secretaria de Educação do Estado da Bahia**. Ano 1. nº 2. Dez/Nov 2005.

BAHIA. SEC. **Plano estadual de Educação da Bahia**/Secretaria da Educação. Salvador, BA: SEC, 2006b.

BAHIA. SEPLAN. **Plano Plurianual do Estado da Bahia (2000-2003)**. LEI nº 7.525 de 22 de Outubro de 1999.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, Presidência da República, Câmara da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. (Caderno 2).

BRITO, Climério & ANBEHAIM, Evanir. Conferência: **Desafios do PEI na empresa**. Disponível em www.flem.org.br.

CASTRO, Claudio de Moura. **Burro Velho Também aprende!** Página Opinião. Jornal do Brasil. Sábado, 24 de fevereiro de 1990. disponível em www.flem.org.br.

CAMPOS, Monique B. **Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalisadores: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães**. Salvador, UFBA, 2002. (dissertação de mestrado)

FEURSTEIN, R., KOZUKIN, A. & ROSEN, S. Conferência: **O Aprender a aprender – O paradigma da Bahia: o enriquecimento instrumental de Feurstein**. Disponível em www.flem.org.br.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Estatuto**. Salvador, BA: FLEM, 2006a.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Trajetória FLEM (1999-2006)**. Salvador, BA: FLEM, 2006b.

HASHIMOTO, Rosa. **Certificação ocupacional em educação: garantia de educação continuada e ascensão salarial**. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

MACHADO, Geraldo. **Reinventando o Estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne**. In.: A Gestão Pública: desafios e perspectivas. Salvador: FLEM, 2001. (Cadernos FLEM, 1).

MACHADO, Geraldo & QUEIROZ, Vera. **Inserção de um agente catalisador de inovações para a modernização do serviço público: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães**. In: VII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Out. 2002.

MEMORANDO de Entendimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para apoio a atividades de cooperação e intercâmbio em Administração Pública. Celebrado em: 6 jul. 2001.

MEMORANDUM de Intenções entre o Governo do Estado da Bahia e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. Celebrado em: 24 mar. 1998.

MELO, Clélia & VARELA, Aida. Conferência: **O PEI e o Ensino Público na Bahia: o desafio de uma proposta pedagógica**. Disponível em www.flem.org.br.

REIS, Nádia Maria Viana. **Projeto fortalecimento da gestão escolar: reflexões sobre os desafios e possibilidades vivenciados na construção progressiva da gestão democrática e da autonomia escolar a partir de uma experiência baiana**. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.