

COMPARAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE GESTÃO PRIVADOS ADOTADOS PELOS MUNICÍPIOS DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS E COSMORAMA

Inajara Iana da Silva – Unesp Rio Claro – Pibic Cnpq

Denise Pinheiro – Unesp Rio Claro – Fapesp

Eixo temático: Políticas e Gestão Educacional.

1. Introdução

O processo de municipalização do Ensino Fundamental no estado de São Paulo teve início em 1996, mesmo ano da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) na gestão de Mário Covas Júnior, embora autores como Anísio Teixeira já apresentassem propostas de municipalização para o Ensino Fundamental brasileiro desde 1957. Diante desta nova configuração o Estado deixa de ser o principal responsável pelo financiamento e manutenção da educação básica e passa a exercer a função de gestor dessa mesma educação (ADRIÃO, 2006). Frente a essa nova situação, muitos municípios recorreram às parcerias com instituições privadas a fim de dividir a responsabilidade de atender à demanda educacional. As parcerias mais recorrentes identificadas são: aquisição de material apostilado, oferta de vagas e assessoria de gestão (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir os sistemas de gestão adotados por dois municípios paulistas, Cosmorama e São José dos Campos, identificando diferenças e semelhanças na implantação, desenvolvimento e conseqüências desses sistemas. Para tanto, utilizou-se, dados de matrículas, documentos oficiais e entrevistas realizadas em 2008 e 2009 com representantes do Instituto Embraer de Educação e Pesquisa, Fundação Pitágoras e Secretaria Municipal de Educação de São José dos Campos e Cosmorama.

2. Caracterização geral dos municípios

Cosmorama está localizada na mesorregião de São José do Rio Preto. De acordo com o censo realizado em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população é constituída por 7.372 habitantes distribuídos em 441,33 km².

São José dos Campos localiza-se no Vale do Paraíba, sua área total é de 1.099,61 km² e a população estimada para 2008 é 622.238 habitantes.

Tabela 01 : População residente, sexo e situação do domicílio

	São José dos Campos	Cosmorama
População Total	539.313	7.372
Homens	266.469	3.730
Mulheres	272.844	3.642
Urbana	532.717	4.304
Rural	6.596	3.068

Fonte: IBGE/2000

De acordo com a tabela acima é possível observar que o município de São José dos Campos tem grau de urbanização de aproximadamente 98,77%, fato que indica que a grande maioria dos seus habitantes vive na área urbana. Além disso, 50,62% da população é constituída de mulheres e 49,38% por homens. Em Cosmorama, 58,38% da população é urbana, 49,41% composta por mulheres e 50,59% por homens. No mesmo período, de acordo com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) o grau de urbanização no Estado de São Paulo é de 93,40% e a população estadual é composta 51,02% por mulheres e 48,98% por homens.

Tabela 02: População residente de 10 anos ou mais de idade

	São José dos Campos	Cosmorama
Total	443.184	6.340
Alfabetizada	424.572	5.537

Taxa de alfabetização	95,8%	87,3%
-----------------------	-------	-------

Fonte: IBGE

A partir dos dados apresentados podemos concluir que o município de Cosmorama tem taxa de alfabetização inferior a do estado de São Paulo que é 93,9%. Já São José dos Campos está aproximadamente, dois pontos percentuais acima da média estadual.

Tabela 03: Indicadores gerais dos municípios

	São José dos Campos	Cosmorama
IDEB (2007 - anos iniciais)	5,6	7,5
IDHM (2000)	0,849	0,755
IPRS – riqueza (2006)	58	33
IPRS – longevidade (2006)	75	76
IPRS – escolaridade (2006)	68	69
Renda per capita em salários mínimos (2000)	3,11	1,49

Legenda: IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social (Riqueza considera: consumo de energia elétrica, rendimento médio no emprego formal e valor adicionado fiscal per capita; Longevidade considera: taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade perinatal, taxa de mortalidade-faixa de 15 a 39 anos e mais de 60 anos; Escolaridade considera: pessoas de 15-19 anos que concluíram o Ensino Fundamental, pessoas de 20-24 que concluíram o Ensino Médio, pessoas com mais de um ano completo de estudos nas faixas de 10-14 e 15-24 anos, matriculadas no Ensino Fundamental na rede municipal em comparação com o total de matrículas na rede pública); IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Fonte: SEADE/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos dois está acima do índice apresentado pelo estado de São Paulo, que é 4,9. Sendo que em Cosmorama a meta proposta para o ensino nacional em 2002, IDEB 6,0, já foi superada.

Quanto ao IPRS, São José dos Campos está entre os municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais, mantendo-se sempre acima dos índices estaduais que foram para riqueza

55, longevidade 72 e escolaridade 65. Cosmorama apresenta bons níveis de indicadores sociais de acordo com o IPRS, no entanto em relação à riqueza, o município fica abaixo do valor estadual. O censo do IBGE de 2000 aponta que Cosmorama alcançou um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,755% inferior ao do Estado de São Paulo que alcançou no mesmo período 0,814%, São José dos Campos apresentou IDHM 0,849%, superior ao estadual. Finalizando a análise dos indicadores, o valor da renda per capita em 2000 no município joseense era de 3,11 salários mínimos, valor superior a média estadual de 2,92 salários mínimos, a renda per capita do cosmoramense não atinge 1,5 salários mínimos.

O período escolhido para análise dos dados apresentados na tabela abaixo se justifica pelo período de vigência do Fundef, já que as parcerias encontradas nos dois municípios estudados são referentes ao Ensino Fundamental.

Tabela 04: Matrículas do Ensino Fundamental na rede municipal

	São José dos Campos	Cosmorama
1996	18.565	0
1997	18.860	105
1998	18.723	78
1999	21.603	72
2000	24.020	82
2001	27.161	93
2002	28.428	474
2003	30.292	465
2004	31.746	449
2005	32.210	454
2006	32.240	441

Fonte: Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais (Greppe), Banco de Dados, 2009. Versão Preliminar.

Analisando os dados de matrículas podemos constatar que o

município de São José dos Campos já apresentava matrículas na rede municipal em período anterior ao Fundef, na realidade, desde a década de 1970. Cosmorama municipalizou o Ensino Fundamental a partir de 1997 sendo que a partir de 2002 atende toda a demanda dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

3. O processo de implantação de um modelo de gestão em Cosmorama

O projeto “Gestão para o sucesso escolar” implantando no município de Cosmorama foi desenvolvido pelo Instituto de Protagonismo Jovem e Educação (Protagonistés) criado no início de 2003 a fim de discutir, formular e acompanhar políticas públicas de ensino. Tem parceiros como a Fundação Mario Covas, o Colégio Bandeirantes, Unesco e Instituto Takano (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

O Protagonistés tem como pretensão mobilizar diversos setores da sociedade em torno da Educação com o objetivo de discutir, coordenar, produzir e monitorar modelos de modernização de gestão pública. Além do desenvolvimento de projetos nas áreas do trabalho, saúde, cultura, segurança e outros setores ligados ao cotidiano dos jovens (INSTITUTO PROTAGONISTÉS, 2009).

A implantação desse modelo de gestão desenvolvido pelo Protagonistés foi de responsabilidade exclusiva da Fundação Lemann. Esta fundação criou-se em 2002, com o objetivo de desenvolver e financiar projetos que contribuíssem para o desenvolvimento social e econômico do Brasil, em especial ao ensino público. Com o objetivo de melhorar a qualidade de gestão dos sistemas públicos de educação e a formação de suas lideranças em 2003 criou-se o Instituto Gestão Educacional (IGE) (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009a).

Em Cosmorama implementou-se o curso Gestão para o Sucesso Escolar (GSE), uma capacitação on-line que tem o objetivo de fortalecer o papel dos diretores de escolas públicas como líderes pedagógicos para

garantir a melhoria contínua do ensino e, conseqüentemente, do desempenho dos alunos. Este curso tem como meta aumentar a aprendizagem dos alunos a partir da gestão da escola. Por esse motivo, o conteúdo é baseado na lógica da prática gerencial por resultados. Em sua metodologia identificamos uma preocupação com o trabalho coletivo para superar e aumentar a eficácia da aprendizagem dos alunos (GESTÃO PARA O SUCESSO ESCOLAR, 2009).

Após a capacitação e a socialização do conhecimento, os diretores são considerados aptos pelos tutores a tomar atitudes que influenciam diferentemente o desempenho dos estudantes. Entre elas, o desenvolvimento de lideranças cooperativas, o fortalecimento da imagem da escola como instituição competente e o estímulo à utilização da mídia eletrônica para fins pedagógicos. Para medir a evolução dos alunos, avaliações externas fornecem à escola um diagnóstico de aprendizagem no início e no final do projeto (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009b).

O programa é dividido em cinco módulos, que abordam questões como: conceito de escola, liderança, planejamento, aprendizagem, trabalho com a diversidade e aproximação com a comunidade (Fundação Lemann, 2009b). O curso é realizado na modalidade de ensino à distância, pela Internet, pontuado com encontros presenciais com a equipe de Tutoria (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009b). Esse formato é considerado pela Fundação Lemann como facilitador e potencializador da incorporação de conceitos. Os participantes não precisam se afastar de sua unidade escolar nem de suas equipes, fato que, segundo a mesma Fundação, permite que o gestor compartilhe o aprendizado com toda a escola. Nos raros encontros presenciais são utilizadas dinâmicas que simulam situações reais da vida escolar, onde os participantes são convidados a analisar sua atuação como gestor. No final desta etapa, os gestores permanecem conectados à rede virtual do GSE (GESTÃO PARA O SUCESSO ESCOLAR, 2004).

Segundo material fornecido pela Fundação Lemann (2004), o programa e as atividades do GSE são distribuídos em cinco módulos. O curso tem 360 horas de atividades e duração média de nove meses nos quais as tarefas e assuntos são desenvolvidos focando o trabalho em

conjunto. Os módulos que compõem o programa são:

- Participar para aprender: um novo olhar sobre a escola;
- Mobilizar para o planejamento colaborativo de mudanças;
- Aprendendo a aprender;
- Ambientes e tempos para a aprendizagem;
- Todos pela aprendizagem do aluno.

Os alunos das escolas participantes são avaliados, no início e ao final do curso. A partir desses dados, obtidos nas primeiras provas, os gestores traçam um “plano de ação” que visa identificar os pontos falhos na aprendizagem dos alunos e melhorar o rendimento dos mesmos. A última avaliação pretende analisar se o projeto trouxe melhorias ao desempenho dos alunos (GESTÃO PARA O SUCESSO ESCOLAR, 2004).

Ao final do curso premiou-se 10% das escolas que tiveram os melhores avanços do ponto de “vista pedagógico”. O prêmio dado ao gestor que obteve melhor resultado foi uma viagem para a Argentina e R\$ 15, 000.00 (quinze mil reais) para a escola utilizar no desenvolvimento do projeto pedagógico elaborado pelo gestor em conjunto com a equipe escolar (GESTÃO PARA O SUCESSO ESCOLAR, 2004).

4. O processo de implantação de um modelo de gestão em São José dos Campos

Em 2002, firmou-se uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de São José dos Campos e o Instituto Embracer de Educação e Pesquisa, sob a consultoria da Fundação Pitágoras com o objetivo de instalar um modelo de gestão empresarial na rede de ensino municipal. O modelo de gestão implantado é denominado Sistema de Gestão Integrado (SGI).

Este sistema de gestão é chamado integrado, pois tenta linearizar os esforços das diferentes esferas envolvidas no processo educacional de um município. São elas: a Secretaria Municipal de Educação (SME), a escola, a sala de aula e o aluno a fim de integrar, padronizar, as “visões, missões, valores, finalidade, metas, medidas, estratégias, práticas e

procedimentos” (GOMES, [2008?]).

Para a Fundação Pitágoras, idealizadora desse modelo de gestão, “alto desempenho” significa “altos níveis de aprendizagem para todos os alunos” que podem ser verificados por meio de avaliações externas.

Segundo Hélio Gomes ([2008?]), conselheiro administrativo do Grupo Pitágoras no período de criação da Fundação Pitágoras, para atingir o “alto desempenho” dos alunos o SGI entende que seis elementos devem estar contemplados na gestão da rede educacional municipal. O primeiro deles é o **Foco** que deve ser construído a partir da finalidade, visão, missão, valores, objetivos, metas, medidas e estratégias que juntos devem direcionar as ações de todos os envolvidos no processo educacional em uma única direção.

O segundo elemento refere-se aos **Processos Eficientes** caracterizados por “melhores” práticas, processos sistemáticos, compartilhamento de práticas, formação de times, práticas cooperativas e melhoramento contínuo, visando atender ao foco previamente determinado. Essa prática é um exemplo claro da influência neoliberal que atribui ao mercado a capacidade de superar as falhas do poder público, tornando seus processos mais produtivos e eficientes (PERONI; ADRIÃO, 2004).

A **Integração** é o terceiro elemento, adotado como conceito chave do SGI, concretizada a partir de um objetivo comum entre as esferas envolvidas na aprendizagem do aluno.

O quarto elemento constitui-se da **Informação e Análise** e serve para qualificar o trabalho das pessoas envolvidas, subsidiando a tomada de decisões e o melhoramento contínuo analisando níveis de aprendizagem, necessidades e expectativas, satisfação e insatisfação, progresso das metas e profundidade de melhoramento.

O quinto elemento para atingir o “alto desempenho” do aluno, é a **Liderança** que tem muito destaque dentro dessa metodologia. Esse destaque ocorre devido ao entendimento de que o líder exerce forte exemplo, influência, nas pessoas dentro de uma organização. É possível identificar pontos relevantes sobre esse elemento em um texto publicado no Portal da Fundação Pitágoras por Hélio Gomes ([2008?):

Um motivo desse destaque da liderança é a força do exemplo do líder no processo de mudança e de sua manutenção. Numa situação de mudança, acontecem duas coisas: alguns aderem, alguns não aderem. Dentre os que aderem, alguns o fazem pela lógica da proposta, outros pela identificação emocional com a proposta. A maioria dos que aderem, no entanto, o fazem por uma disciplina funcional: é assim que vamos trabalhar de agora em diante, e eu vou entrar honestamente nessa.

O líder pode influenciar essa maioria de “disciplinados”, se exercer o tipo certo de liderança: mostrando publicamente seu comprometimento com a mudança. Não basta o líder falar sobre as mudanças; falar é pouco para se conseguir a adesão das pessoas. Os “disciplinados”, na verdade, estão dando um voto de confiança à liderança, e o mínimo que esperam é ver os líderes provando de seu próprio remédio.

Outro motivo de destaque da liderança é seu papel indelegável de apontar o rumo da organização. Essa responsabilidade é intransferível: ou a liderança dá o norte ou a organização fica à deriva. A liderança obviamente vai envolver outras pessoas nessa definição do rumo, mas a responsabilidade final pelo direcionamento estratégico da organização é dela (grifos do autor).

O sexto e último elemento refere-se ao **Alto Desempenho**, todo o trabalho desenvolvido deve ser capaz de elevar os níveis de aprendizagem dos alunos, além de satisfazer os alunos, pais e outras partes interessadas, promover desempenho financeiro da organização e atingir a eficácia organizacional como um todo.

O Instituto Embraer contratou a Fundação Pitágoras para fornecer a tecnologia do SGI, para tanto, entre a SME e o Instituto firmou-se um contrato de parceria e entre o Instituto Embraer e a Fundação Pitágoras, um contrato de prestação de serviços (BERNARDI, 2008).

Em 2002 iniciou-se o treinamento dos profissionais da educação joseenses por meio de jornadas de campo, o treinamento foi integralmente patrocinado pelo Instituto Embraer de Educação e Pesquisa (TEIXEIRA, 2008). Dois anos depois do início, o treinamento já estava concluído, os facilitadores locais formados e o SGI implantado no Ensino Fundamental municipal.

A composição de um grupo que passa pelo treinamento da

Fundação Pitágoras é de 18 lideranças escolares sendo quatro da SME, e duas de cada escola, totalizando sete escolas envolvidas por grupo. Em São José dos Campos formou-se cinco grupos como esse descrito anteriormente, o trabalho de treinamento envolveu 34 escolas da rede municipal de Ensino Fundamental (TEIXEIRA, 2008).

O treinamento do SGI terminou em 2004, no entanto, esse modelo de gestão implantado no município perdura por meio dos facilitadores municipais.

5. Considerações finais

Considerando as informações e dados apresentados neste texto, identificamos que a principal característica em comum dos dois modelos é a gestão da escola tal qual a gestão empresarial. A crítica a esse modelo já foi feita de forma competente por autores como: Paro, 1986; Fidalgo & Machado, 1994; Gentili & Silva, 1996; Oliveira, 1997. Além disso, podemos apresentar a grande importância atribuída pelos dois sistemas à figura da liderança (gestor) como peça fundamental para melhoria do desempenho dos alunos, sendo que o treinamento por meio de um modelo privado de gestão é o caminho para alcançar uma meta.

Importante citar ainda que ambos os modelos destacam que a forma mais eficiente de constatar o “sucesso” no processo de aprendizagem é a avaliação externa, provas que determinam o desempenho sem considerar diversos outros fatores que fazem parte da aprendizagem que por ser um processo não pode e não deve ser medida apenas por uma prova.

No caso de São José dos Campos, a existência de uma grande empresa, Embraer, no município ofertando um sistema de gestão foi o atrativo e condicionante para o estabelecimento da parceria e, conseqüentemente, a implantação do SGI na rede municipal de ensino. Não houve gasto de dinheiro público para a aquisição do SGI.

Em Cosmorama, o fator principal para a concretização da parceria também foi um fator externo à Secretaria Municipal de Educação visto que a única escola da rede municipal foi convidada pela Fundação

Lemann e o Instituto Protagonistés para participar do treinamento, também sem ônus para o município. Segundo declaração de gestora da escola, os fatores que impulsionaram a participação foram o prêmio financeiro, a viagem e o reconhecimento do trabalho na área de educação de pessoas ligadas à coordenação do Instituto.

As diferenças entre os dois sistemas estão na estrutura de treinamento, em São José dos Campos todas as escolas tinham a obrigatoriedade de participar do curso, em Cosmorama havia um convite que podia ou não ser aceito. O SGI levou dois anos para ser implantado na rede de ensino joseense enquanto que o treinamento do SGE em Cosmorama durou nove meses.

Constatamos que o processo de adoção de parcerias para a gestão de redes municipais de ensino é tão abrangente que é capaz de abarcar desde municípios muito pequenos, como é o caso de Cosmorama que tem pouco mais de 50% de sua população na área urbana, baixa renda per capita, taxa de alfabetização abaixo da estadual entre outros fatores que indicam baixo desenvolvimento, até municípios do porte de São José dos Campos que é um dos principais pólos tecnológicos brasileiros.

Por fim, acreditamos que as parcerias analisadas não podem garantir a prometida educação pública de “qualidade” na perspectiva democrática, pois a organização do sistema educacional baseada em moldes empresariais pode alterar o cotidiano escolar na busca de resultados melhores e sistematizados, incentivando a concorrência entre os alunos que são homogeneizados por metas. Segundo Gentili (1996), os debates acerca da qualidade da educação foram assumindo a fisionomia que essa discussão possui no âmbito empresarial não se diferenciando da lógica produtivista e mercantil que caracteriza os critérios segundo os quais e medida e avaliada a qualidade no mundo dos negócios. Além disso, o SGI e o SGE podem influenciar na incumbência dos estabelecimentos de ensino em elaborar e executar a sua proposta pedagógica e autonomia pedagógica.

6. Referências

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T.. PERONI, V. (Org.); **Público e Privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p 99 – 110.

BERNARDI, C. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica**: análise da parceria público-privado no município de São José dos Campos. São José dos Campos, maio 2008. (Informação verbal).

FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. de S. (org.). **Controle da qualidade total**: uma nova pedagogia do capital. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

FUNDAÇÃO LEMANN. **A fundação**: histórico. Disponível em: <http://www.fundacaolemann.org.br/conteudo/detalhesERelacionadosSemTitulo.aspx?codConteudo=27>. Acesso em 15 jun. 2009a.

FUNDAÇÃO LEMANN. **CAPACITAÇÃO PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO**. Disponível em: <http://www.fundacaolemann.org.br/conteudo/detalhesERelacionadosSemTitulo.aspx?codConteudo=19>. Acesso em 15 jun. 2009b.

GENTILI, P. A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora. 4. ed. In GENTILI, P. & SILVA, T. T. (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes; 1996.

GESTÃO PARA O SUCESSO ESCOLAR. **Qualidade de ensino**: um sonho possível. 2004. Folder

GESTÃO PARA O SUCESSO ESCOLAR. **Sobre os Projetos**. Disponível em: http://www.gestaoparaosuccessoescolar.org.br/hotsite/popup_oquee.htm. Acesso em: 15 jun. 2009.

GOMES, H. **Visão Panorâmica**: Sistema de Gestão Integrado – SGI;

Soluções Integradas de Gestão Avançada – SIGA. Belo Horizonte: Fundação Pitágoras, [2008?]. Apostila.

INSTITUTO PROTAGONISTÉS. **O que fazemos.** Disponível em: <http://www.protagonistes.org.br/oque%20fazemos.asp>. Acesso em 16 jun. 2009.

OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação:** desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

PARO, V. H. **Administração escolar:** introdução crítica. São Paulo: Cortez. Autores Associados, 1986.

PERONI, V.; ADRIÃO, T.(Org). O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2004.

SECRETARIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Seesp notícias.** Disponível em: http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/2003_08_27_a.asp. Acesso em: 15 jun. 2009.

TEIXEIRA, M. A. de A. **Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise da parceria público-privado no município de São José dos Campos.** São José dos Campos, maio 2008. (Informação verbal).