

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GISELLE CHRISTINA CORRÊA

**A GESTÃO EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
A MARCA DO PRIVADO**

CURITIBA

2016

GISELLE CHRISTINA CORRÊA

**A GESTÃO EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
A MARCA DO PRIVADO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa de Políticas Educacionais, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Tais Moura Tavares

CURITIBA

2016

Catálogo na Publicação
Cristiane Rodrigues da Silva – CRB 9/1746
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação – UFPR

Corrêa, Giselle Christina

A Gestão Educacional dos Municípios Brasileiros: a marca do privado / Giselle Christina Corrêa. – Curitiba, 2016.
422 f.

Orientadora: Prof^a Dr^a Tais Moura Tavares.

Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Administração Educacional – Brasil. 2. Administração Pública – Brasil.
3. Gestão Educacional. 4. Política Educacional – Brasil. I. Título.

CDD 371.2

TERMO DE APROVAÇÃO

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
Setor de Educação
Programa de Pós-graduação em Educação



PARECER

Defesa de Tese de Giselle Christina Corrêa para obtenção do Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof.^a Dr.^a Tais Moura Tavares, Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (on-line), Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, Prof.^a Dr.^a Waldirene Sawozuk Bellardo, Prof.^a Dr.^a Gabriela Schneider, arguiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Tese: "A GESTÃO EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: A MARCA DO PRIVADO".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está Apta ao Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
Prof. ^a Dr. ^a Tais Moura Tavares	<i>aprovada</i>	<i>em favor</i>
Prof. ^a Dr. ^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (on-line)	<i>aprovada</i>	<i>em favor</i>
Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza	<i>aprovado</i>	<i>aprovado</i>
Prof. ^a Dr. ^a Waldirene Sawozuk Bellardo	<i>Waldirene Sawozuk Bellardo</i>	<i>aprovada</i>
Prof. ^a Dr. ^a Gabriela Schneider	<i>Gabriela Schneider</i>	<i>aprovada</i>

Curitiba, 27 de julho de 2016.

Prof.^a Dr.^a Maria Rita de Assis César
Coordenadora do PPGE

Prof.^a Dra Maria Rita de Assis César
Matrícula: 159085
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação

Para o Henrique.

Gestado, parido e visceralmente presente na produção desta tese.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar e com toda a deferência, agradeço à minha orientadora, Prof^a Dra Tais Moura Tavares, pela orientação sublime e serena, pela confiança, companheirismo, apoio nos momentos difíceis e, sobretudo, pela sólida amizade de uma década. Obrigada pelo exemplo de vida, força e equilíbrio que me tornam uma pessoa melhor.

Às crianças brasileiras da Educação Básica pública, objeto direto dos meus estudos e de toda a minha trajetória de 25 anos de magistério. É por elas e para elas que penso a realidade educacional.

Agradeço aos professores que compõem a banca de defesa. Ao Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, pelas preciosas contribuições que advêm desde meus primeiros estudos sobre gestão educacional, e pela dedicada leitura para a qualificação e para a defesa. Às amigas Prof^a Dra Gabriela Schneider e Prof^a Dra Waldirene Sawozuk Bellardo pela honra de tê-las discutindo o meu trabalho. E por fim, à Prof^a Dra Maria Dilnéia Espíndola Fernandes pela leitura minuciosa desde o exame de qualificação.

À Prof^a Dra Andrea Barbosa Gouveia, não somente pela valiosa contribuição na qualificação, mas por todo o aprendizado desde os primeiros estudos de OTP e pelo sempre carinho.

Às Prof^{as} Dras. Maria Dativa de Salles Gonçalves e Ligia Klein, que mesmo sem participarem diretamente deste trabalho, junto com a Tais são minha fonte constante de inspiração rumo à objetividade, exemplos máximos de professoras completas.

Às queridas funcionárias do PPGE, Sandra, Cintia, Patrícia e Aline por todos os atendimentos prontamente realizados, sempre com paciência e cuidado.

Aos colegas de doutorado pela troca, risadas e desabafos, principalmente à Aline, com quem me identifico e partilho da luta pela educação pública.

Às grandes amigas, companheiras de todas as horas: Luiza, pelo ombro, leituras, conselhos e lanches, como bem faz uma boa vizinha. Mariana, comadre e irmã, que mesmo nos últimos meses, morando em Buenos Aires, não esmoreceu no apoio e interesse pelo meu trabalho. Claudia, pelos conselhos sempre certos, conversas e confidências. Maria, amiga valorosa no trabalho e na vida. Izabel, por compartilhar a vida da sua família com a minha.

À Fernanda, por dividir a experiência do que significa ser mãe-doutoranda. À Nicole, outra dupla mãe-doutoranda, por ter sempre uma palavra de incentivo e um mimo. À Mayra, doutoranda em Paris, que encontra tempo e esbanja amor em suas mensagens. À Letícia, professora exemplar, com quem tanto troco sobre o chão da escola. À Deborah, também em doutoramento, pelas boas conversas e ensinamentos de arte. À *camarada* Sonia, outra fonte infinita de inspiração de vida, pelas boas orientações à beira-mar. À Juliana, dos bons debates às boas confidências. E ao Dyogo, por me ajudar a desmitificar a compreensão do campo da administração geral, contribuindo com a bibliografia e uma atenta leitura.

À minha família, principalmente à minha mãe Rosi e meu irmão-compadre Du, pelas incontáveis vezes que cuidaram do meu filho, desde os primeiros meses, para eu poder estudar.

E por fim ao Jairo, o melhor marido do mundo, como costumo lhe dizer. São muitos os motivos para agradecê-lo. Primeiro pelo compartilhamento da vida afetiva, tão amorosa e bem-humorada. Por ser um superpai zeloso desde o primeiro dia da nossa *Henriqueza*. Por ser o companheiro de todos os meus sonhos e, por fim, meu revisor favorito. Esta tese coroa o fim de uma etapa e o início da nova fase das nossas vidas, que aliás, já começou. Obrigada, meu amor!

algumas flores
teimam em viver
apesar do tempo
apesar do peso
apesar da morte
apesar de algumas
que teimam em morrer
apesar de tudo

Alice Ruiz

RESUMO

Esta tese buscou a concepção de gestão educacional presente nas ações das secretarias de educação municipais brasileiras. Para isso foram tomadas as experiências de gestão inscritas no Prêmio Inovação em Gestão Educacional, criado pelo INEP e realizado nos anos de 2006, 2008, 2011 e 2013. Da leitura dos documentos que embasam o Prêmio, sobretudo da área de Planejamento e Gestão, e das fichas de inscrição, emergiram os critérios de seleção das 109 experiências de gestão analisadas. A perspectiva teórica se pautou nas origens da administração da educação no Brasil situadas no contexto sócio-histórico mundial e brasileiro da administração geral, e na discussão dos conceitos de gestão e administração na trajetória das principais revistas científicas sobre a administração educacional. Da análise inicial do conjunto de experiências que formou o universo empírico da pesquisa, foi possível fazer uma primeira consideração: a forte presença do setor privado, diretamente ou não relacionado à educação, ditando normas, fiscalizando, orientando recursos e estabelecendo-se legalmente na educação pública municipal. Por isso, as experiências de gestão educacional dos municípios inscritos no Prêmio foram examinadas sob o olhar da categoria público-privada. Assim, as experiências selecionadas foram separadas entre aquelas que tinham deliberadamente a presença de um representante do setor privado na gestão, fosse empresa, ONG ou associações diversas. E as demais, aquelas que assumiram que não haviam estabelecido parcerias de nenhum tipo, ou apenas com outros órgãos públicos. Da análise resultaram conclusões preliminares de que a gestão educacional, presente nos municípios brasileiros, é de perspectiva gerencial com vistas à qualidade do ensino reduzida ao valor do Ideb.

Palavras-chave: gestão educacional – sistema municipal de educação – relação público-privada – políticas educacionais

ABSTRACT

This thesis aimed at the concept of educational management present in the actions of the Brazilian municipal education departments. For that were taken management experiences enrolled in the Innovation Award of Educational Management, created by INEP in the years 2006, 2008, 2011 and 2013. From the reading of the documents which base this award, especially in the area of Planning and Management, as well as the registration forms, emerged the selection criteria of the 109 management experiences analyzed. The theoretical perspective was based on the origins of educational administration in Brazil located in the socio-historical world and Brazilian context of general administration, and in the discussion of the concepts of management and administration in the trajectory of major scientific journals on educational administration. The initial analysis of the experiences that formed the empirical universe of this research allowed us to make a first consideration: the strong presence of the private sector, whether related to education directly or not, dictating standards, supervising, directing resources and establishing itself legally in the municipal public education. Thus, the education management experiences of the municipal districts enrolled in the Award were examined from a public-private category perspective. Therefore, the selected experiences were separated from those who deliberately had the presence of a representative of the private sector in management, whether it were business, NGOs or various associations. And the others, those who assumed that they had not established partnerships of any kind, or only with other public agencies. This analysis resulted in preliminary findings that the educational management, present in Brazilian cities, is managerial in perspective with a view to the quality of education reduced the value of IDEB.

Keywords: educational management – educacional municipal system - public-private relationship – Innovation Award in Educational Management – educational policies

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 2 – MODELOS ADMINISTRATIVOS	116
QUADRO 1 - CRITÉRIOS DE ESCOLHA DAS EXPERIÊNCIAS PARA A ÁREA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (PG).....	154
GRÁFICO 1 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO 2006 A 2013 POR REGIÃO DO BRASIL	156
GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DAS INSCRIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO 2006 A 2013 POR REGIÃO DO BRASIL	157
QUADRO 2 - EXPERIÊNCIAS DIVIDIDAS ENTRE O CARÁTER PÚBLICO E O PÚBLICO-PRIVADO	160
FIGURA 3 - DIFERENÇAS ENTRE OSC E OSCIP	172
GRÁFICO 3 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICAS E COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS POR REGIÃO DO BRASIL (%)	175
GRÁFICO 4 - TIPOS DE PARCERIAS REALIZADAS NAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 (%)	177
QUADRO 3 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 POR PROGRAMA DO INSTITUTO AYRTON SENNA	183
GRÁFICO 5 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013 (%).....	203
GRÁFICO 6 - TAXA DE APROVAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013 (%).....	207
GRÁFICO 7 - TAXA DE REPROVAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013 (%).....	208
GRÁFICO 8 - EVOLUÇÃO DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013.....	210
QUADRO 4 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO CONCORRENTES AO PRÊMIO. QUE APRESENTARAM PARCERIA COM OS, OSC OU OSCIP.....	214
QUADRO 5 - EXPERIÊNCIAS COM PARCERIAS FEITAS COM MICRO, PEQUENAS, GRANDES EMPRESAS E MULTINACIONAIS EM TODAS AS EDIÇÕES DO PRÊMIO.....	242
FIGURA 4 - LÓGICA DA MOBILIZAÇÃO.....	259

GRÁFICO 9 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL REALIZADAS PELA REDE MUNICIPAL DE PORTO VELHO-RO ENTRE 2004 E 2014	270
GRÁFICO 10 - IDEB DE 2005 E 2013 NAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO GESTÃO COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS POR REGIÃO DO BRASIL (%)	278
QUADRO 6 - TIPOS DE COLABORAÇÃO NAS EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO GESTÃO ENTRE 2006 E 2013	282
GRÁFICO 11 - EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 POR TIPO DE COLABORAÇÃO	283
GRÁFICO 12 - PERCENTUAL DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO MATRICULADOS EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO CEARÁ ENTRE 2007 E 2012	296
GRÁFICO 13 - PERCENTUAL DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO MATRICULADOS EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DE SANTA CATARINA ENTRE 2007 E 2012.....	317
GRÁFICO 14 - PERCENTUAL DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO MATRICULADOS EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DE PARÁ ENTRE 2007 E 2012	339
GRÁFICO 15 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA-PR ENTRE 2009 E 2014	344
GRÁFICO 16 - IDEB DE 2005 E 2013 NAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICAS POR REGIÃO DO BRASIL (%)	348
GRÁFICO 17 – MÉDIA DO IDEB 2005 E 2013 NAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO POR TIPO	356

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PRINCIPAIS QUESTÕES DA AVALIAÇÃO IN LOCO.....	138
TABELA 2 – EXPERIÊNCIAS INSCRITAS, TRIADAS E DO BANCO DE EXPERIÊNCIAS.....	141
TABELA 3 – ÁREAS TEMÁTICAS POR ANO DE PREMIAÇÃO	141
TABELA 4 - SELEÇÃO FINAL DAS EXPERIÊNCIAS PARA A BASE DE DADOS SOBRE PLANEJAMENTO E GESTÃO.....	156
TABELA 5 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 EM PARCERIA COM O INSTITUTO AYRTON SENNA POR REGIÃO	179
TABELA 6 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013	203
TABELA 7 - TAXAS DE RENDIMENTO NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013	206
TABELA 8 - VALORES DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013	209
TABELA 9 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ITUIUTABA-MG NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ...	219
ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	219
TABELA 10 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ILHABELA-SP E OURINHOS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	222
TABELA 11 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM VOTUPORANGA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	225
TABELA 12 - VALORES DO IDEB EM RIO BRANCO-AC DE 2005 A 2013	233
TABELA 13 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM RIO BRANCO-AC NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	234
TABELA 14 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM SALVADOR-BA E LAGES-SC NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	237

TABELA 15 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM NOVA VENÉCIA-ES NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	240
TABELA 16 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CENTENÁRIO-TO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	245
TABELA 17 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB NO MUNICÍPIO ITAIÇABA-CE (2008 E 2011) NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014	246
TABELA 18 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM TRÊS MARIAS-MG NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	249
TABELA 19 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM OURO BRANCO-MG E OURO PRETO-MG NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.	253
TABELA 20 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM PATO BRANCO-PR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	262
TABELA 21 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM MESQUITA-RJ E CATUÍPE-RS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	264
TABELA 22 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CURITIBA-PR/11 NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	267
TABELA 23 - NÚMERO DE ESCOLAS COM ATENDIMENTO A EDUCAÇÃO INFANTIL EM PORTO VELHO-RO ENTRE 2004 E 2008	271
TABELA 24 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM PORTO VELHO-RO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	273
TABELA 25 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM BRASILÉIA-AC E NOVA LONDRINA-PR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.	286

TABELA 26 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ARAUCÁRIA-PR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	287
TABELA 27 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM PONTA GROSSA-PR/11.2 E CAMPO BOM-RS/13 NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	292
TABELA 28 - MATRÍCULAS DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO CEARÁ ENTRE 2007 E 2012.....	295
TABELA 29 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM MARACANAÚ-CE_2 E DRACENA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	297
TABELA 30 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM TENÓRIO-PB E SANTOS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	301
TABELA 31 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CACHOEIRINHA-RS E HORTOLÂNDIA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	304
TABELA 32 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM PENÁPOLIS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	307
TABELA 33 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM IPATINGA-MG E NOVO HAMBURGO-RS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	311
TABELA 34 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM BRUMADO-BA/06 E MORRINHOS-GO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	313
TABELA 35 - MATRÍCULAS DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DE SANTA CATARINA ENTRE 2007 E 2012.....	316

TABELA 36 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM FLORIANÓPOLIS-SC/13 NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	317
TABELA 37 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM BRUMADO-BA/11 E JUNQUEIRÓPOLIS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014	321
TABELA 38 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CONCEIÇÃO DA BARRA-ES E FRANCO DA ROCHA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014	323
TABELA 39 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM SÃO PEDRO DOS CRENTES-MA E CAMPO ALEGRE-SC NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014 (ENTRE PARÊNTESES: ZONA RURAL)	326
TABELA 40 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM SABINÓPOLIS-MG E CARAGUATATUBA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.	328
TABELA 41 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM DE JACAREÍ-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	330
TABELA 42 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ-CE_1 NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	333
TABELA 43 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM BRASNORTE-MT NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014 (ENTRE PARÊNTESES: ZONA URBANA) ...	335
TABELA 44 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E EM CAXIAS DO SUL-RS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	337
TABELA 45 - MATRÍCULAS DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2007 E 2012	339

TABELA 46 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ABAETETUBA-PA NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	340
TABELA 47 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ALMIRANTE TAMANDARÉ-PR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	341
TABELA 48 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CAMPINAS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.....	346

LISTA DE SIGLAS

ANDE	- Associação Nacional de Educação
ANPAE	- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPAD	- Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração
ANPEd	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APM	- Associação de Pais e Mestres
Banco	- Banco de Experiências
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDES	- Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CME	- Conselho Municipal de Educação
CMEI	- Centro Municipal de Educação Infantil
Compromisso	- Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CREA	- Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
DAGE	- Diretoria de Apoio à Gestão Educacional
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
DEED	- Diretoria de Estatísticas Educacionais
DIREDE	- Diretoria de Estudos Educacionais
EBAPE	- Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
FEBRAE	- Federação Brasileira de Amor-Exigente
FECOMÉRCIO	- Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDESCOLA	- Fundo de Fortalecimento da Escola
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IAS	- Instituto Ayrton Senna
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICQ	- Índice de Condições de Qualidade
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IIEPE	- Instituto Internacional de Planejamento Educacional
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Laboratório	- Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	- Ministério da Educação
NuPE	- Núcleo de Políticas Educacionais
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	- Organização Não-Governamental
OS	- Organização Social
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PCN	- Parâmetro Curricular Nacional
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PG	- Planejamento e Gestão
PIB	- Produto Interno Bruto
PISA	- Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PMSE	- Plano de Mobilização Social Pela Educação
PNAGE	- Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNATE	- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	- Plano Nacional de Educação
PPCP	- Parceria Pública com Caráter Privado
PPP	- Parceria Público-Privada
PPPE	- Parceria Público-Privada na Educação
PRADIME	- Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais da Educação
Prêmio	- Prêmio Inovação em Gestão Educacional
ProInfância	- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Promoex	- Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PVE	- Parceria Votorantim pela Educação
RBEP	- Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
RBAE	- Revista Brasileira de Administração da Educação

RBPAE	- Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
SAEB	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SASE	- Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	- Secretaria de Educação Básica
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAR	- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SINDCOMÉRCIO	- Sindicato do Comércio Varejista
SIASI	- Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação
SIOPE	- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TPE	- Todos Pela Educação
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO I. A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO QUADRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL	27
1.1. AS ORIGENS DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: UMA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA PARA A EDUCAÇÃO.....	29
1.1.1 A educação estatal na administração pública patrimonial.....	31
1.1.2 A administração educacional na reforma burocrática do Estado brasileiro	41
1.2 A TEORIA CRÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL E A EMERGENTE NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	58
1.2.1 A trajetória da crítica à administração da educação nas revistas acadêmicas	62
1.2.2 A gestão da educação brasileira: conceitos em disputa.....	74
1.2.3 Uma síntese em hipótese.....	115
CAPÍTULO II. O PERCURSO METODOLÓGICO PARA A ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO DO LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS EM GESTÃO EDUCACIONAL	122
2.1. O PROCESSO DE SELEÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS CONCORRENTES AO PRÊMIO INOVAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL.....	136
2.2 AS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.....	150
2.3. ANÁLISE PRELIMINAR DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.....	155
CAPÍTULO III. A VARIEDADE DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NAS EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO INOVAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL	169
3.1 O CASO DO INSTITUTO AYRTON SENNA	178
3.2 A PLURALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	213
3.3 AS ORGANIZAÇÕES CIVIS.....	235

3.4 O SISTEMA S.....	238
3.5 AS EMPRESAS.....	241
3.6 AS FAMÍLIAS E A COMUNIDADE.....	255
CAPÍTULO IV. AS EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS: O ALCANCE DO SERVIÇO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA	281
4.1 OS ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	283
4.2 AS UNIVERSIDADES.....	315
4.3 AS FAMÍLIAS E A COMUNIDADE.....	318
4.4 AS PÚBLICAS PURAS.....	331
CONCLUSÃO	352
REFERÊNCIAS.....	367
APÊNDICE I – PPPEs E SUAS RESPECTIVAS PARCERIAS.....	385
ANEXO I – EXEMPLOS DAS FICHAS DE INSCRIÇÃO POR EDIÇÃO DO PRÊMIO	388

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa nasceu do meu desejo de conhecer um pouco da realidade da gestão da educação brasileira. Vem de uma trajetória de 25 anos de magistério, nunca diretora nem pedagoga, mas professora licenciada sempre envolvida e próxima às direções escolares das inúmeras escolas públicas por onde passei.

Estar por dentro da gestão, fosse fazendo parte do Conselho Escolar, da Associação de Pais, Mestres e Funcionários, da coordenação de projetos de ciências e também de arte, me estimulava a encontrar mecanismos que ampliassem a participação, sobretudo dos estudantes, na gestão daquelas escolas.

Assim sendo, estudei a organização do trabalho pedagógico e ali me encantei pela história e destinos da gestão da educação pública. Nos últimos anos, tenho me interessado pela constituição dos estudos de gestão no campo da administração educacional.

Grande parte dos estudos teóricos sobre a gestão educacional brasileira descreve como deveria ser essa administração, com base nos pressupostos legais. É da natureza do campo administrativo, em seu conjunto, a característica prescritiva. Este caráter epistemológico da administração embasa a discussão de qual seria o objeto do seu campo. Se a gestão, enquanto prática, ou as organizações enquanto fenômenos sociais. Desse modo, são técnicas e não teorias, aquelas ideias que sugerem como as organizações devem funcionar, “numa perspectiva muito prática e aplicada, isto é, num enfoque prescritivo.” (FRANÇA FILHO, 2004, p. 122).

Esse não é exatamente o caso dos estudos administrativos para a educação, embora também seja, como veremos na sequência. Ocorre que nos quase 80 anos de história da administração educacional brasileira, não é expressivo o número de textos que demonstram a realidade da gestão brasileira no âmbito dos sistemas educacionais. Os textos do campo são bastante normativos ou, o que não é menos importante, ficam no âmbito das questões epistemológicas de um campo científico em constante construção.

Por isso, este estudo considerou o arcabouço teórico/técnico da administração educacional do Brasil para buscar na empiria dos sistemas

educacionais brasileiros o que realmente tem sido realizado no âmbito da gestão. A intenção foi de encontrar formas genuínas da gestão educacional pública, tomando a teoria como substrato, mas não como modelo a ser procurado, ou ideal, ou desejado.

Assim, a investigação desta tese procurou possíveis respostas para a pergunta: Quais são as concepções atuais de gestão da educação no Brasil a partir das ações administrativas dos sistemas de ensino municipais, e o que elas revelam? Essa realidade da gestão educacional brasileira foi verificada a partir de um banco de dados qualitativos, o qual será tratado na sequência.

A formulação da pergunta da pesquisa se orientou pela compreensão dos fenômenos das categorias de administração e gestão da educação em toda a sua complexidade, “em seu acontecer histórico. Isto é, não se cria artificialmente uma situação para ser pesquisada, mas se vai ao encontro da situação no seu acontecer, no seu processo de desenvolvimento.” (FREITAS, 2002, p. 27).

Dessa maneira, a escolha pelo campo empírico centrado nos sistemas municipais de educação se deu pela localização mais pontual das políticas de gestão educacional implementadas, e por ser o menor âmbito para a ação política em termos de gestão educacional, antes de chegar à escola. Essa opção vai ao encontro de uma abordagem sócio-histórica nesta pesquisa qualitativa, “numa preocupação de compreender os eventos investigados, descrevendo-os e procurando as suas possíveis relações, integrando o individual com o social.” (FREITAS, 2002, p. 28).

A pesquisa das diversas concepções de gestão educacional se deu a partir dos estudos mais referenciados e/ou significativos, do ponto de vista dessa análise¹, do campo da administração e da gestão educacional nas décadas abrangidas, desde sua origem até a metade da segunda década do século XXI. Essas concepções também foram colhidas em alguns documentos governamentais federais sobre gestão da educação.

Sendo assim, este estudo considerou o pensar histórico da administração pública no Brasil que originou o percurso da administração da educação, tanto como prática, quanto como campo de pesquisa.

¹ Ao longo do texto serão justificadas as escolhas dos autores trabalhados e dos documentos aqui estudados.

Como prática, se originou na administração pública burocrata-patrimonial que nunca perdeu o estigma dos interesses privados se sobrepondo aos públicos. Mesmo quando se intensificou o propósito burocrata da reforma ditatorial de Vargas até as premissas gerenciais pós-ditadura de 1964, o caráter do interesse privado sobre a educação pública sempre esteve presente nos embates dos movimentos educacionais.

Por isso, no primeiro capítulo se fez necessário delinear a administração pública brasileira cotejada à origem e aos diferentes momentos da administração educacional, evidenciando suas intersecções e consequências. A base da nossa administração educacional se originou na administração geral de empresas, que se insere no campo da teoria das organizações.

O resgate histórico das origens da administração educacional culminou na própria crítica àquela raiz. Os movimentos da educação que se intensificaram ao final da década de 1970, impulsionaram acadêmicos e estudiosos da administração educacional brasileira a negar aquele modelo administrativo, por pensarem, entre outras coisas, que a forma de administração empresarial não poderia ser transposta à administração educacional. A partir de então, centenas de estudos e a própria legislação educacional indicam que a gestão da educação pública deva ser autônoma e democrática, com a participação dos cidadãos nos processos decisórios da educação desde o chão da escola.

Os artigos das revistas acadêmicas do campo nos últimos 30 anos traçaram a trajetória crítica da administração que atualmente denuncia o modelo de gestão empresarial privado na educação pública. Dessa leitura abriram-se duas possibilidades de gestão que são paralelas, confundidas e hibridizadas nas ações educacionais: a gestão democrática da educação ancorada nos estudos acadêmicos e a gestão gerencial a partir da reforma administrativa da década de 1990, atualmente relativizada pela legislação brasileira para a educação pública. A análise destes dois tipos de gestão fecha o capítulo inicial da tese.

Tendo em mente estes dois aspectos da gestão educacional, tomei o Banco de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) criou em 2007. Este banco compila as experiências de gestão transcritas nas fichas de inscrições que as secretarias municipais de educação enviaram para concorrer ao Prêmio Inovação

em Gestão Educacional, que de 2006 a 2013 premiou cerca de dez gestões municipais do país por edição.

O Capítulo II traz o histórico do Prêmio, bem como a organização do campo empírico da pesquisa a partir dos critérios criados para a seleção das fichas de inscrição. Todas as experiências que atendiam aos critérios da área de Planejamento e Gestão foram selecionadas para a análise. A área, além de se identificar com o objeto da gestão educacional, é uma das subdivisões que o próprio INEP utiliza para categorizar as experiências.

Da análise preliminar do conjunto de experiências, que formou o universo empírico da pesquisa, foi possível esboçar uma primeira consideração: a forte presença do setor privado - diretamente ou não - relacionado à educação, ditando normas, fiscalizando, orientando recursos e estabelecendo-se legalmente na educação pública municipal.

Por isso, as experiências de gestão educacional dos municípios inscritos no Prêmio foram examinadas sob o olhar da categoria público-privada. Assim, as experiências selecionadas foram separadas entre aquelas que tinham deliberadamente a presença de um representante do setor privado na gestão, fosse empresa, ONG ou associações diversas. E as demais, aquelas que assumiram que não haviam estabelecido parcerias de nenhum tipo, ou apenas com outros órgãos públicos. Esta divisão originou o Capítulo III para a análise das primeiras – com parcerias, e o Capítulo IV, para aquelas ditas públicas.

Ao longo destes dois últimos capítulos foram desenhadas as concepções de gestão da educação pública que emergiram das experiências. Por outro lado, do cotejamento da empiria com a teoria estudada, surgiu uma série de contradições expostas no quinto e último capítulo, chamado de conclusão.

Espero que a leitura deste trabalho agregue novos elementos à construção do campo da administração educacional, na incansável busca de se alcançar a justiça social com a contribuição da escola pública do Brasil. Como canta o poema da epígrafe, na constância daquela flor que teima em viver, apesar de tudo.

CAPÍTULO I. A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO QUADRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

O legal é a expressão do real, e não o contrário.
Maria Dativa de Salles Gonçalves

A discussão sobre a diferença entre administração e gestão, e a gradual substituição do primeiro termo pelo segundo no campo da Administração, importa e subsidia a temática no campo da educação. Afinal, desde os anos de 1930 a administração foi incorporada à educação brasileira como uma necessidade de organização para a educação de massa que se moldava. Ocorre que há uma mudança de nomenclatura visivelmente clara no campo da educação. A partir do final dos anos de 1970, o termo gestão passou a designar a administração da educação de forma contundente e, até o atual momento, definitiva.

Nisso há uma curiosidade que paira sobre o campo da administração educacional e que vez ou outra emerge nas discussões entre seus autores. Vitor Paro, por exemplo, um dos principais autores contemporâneos do tema da administração escolar, toma os termos gestão e administração como sinônimos, embora não neutros (PARO, 2005). Em entrevista compartilhada em seu canal no site do *YouTube*, o professor afirma, logo aos 6 minutos e 40 segundos da conversa:

A palavra administração, que eu prefiro no lugar de gestão, mas eu tenho utilizado ultimamente [gestão] porque existem as modas. Mas as modas nunca são inocentes. Eu prefiro administração, e eu tenho um livro - Administração escolar: uma introdução crítica -, mas tenho um livro - Gestão democrática da escola pública. Não tenho nada contra. Eu passei - para não entrar em grandes discussões a cada vez que vou falar sobre o assunto - a utilizar como sinônimos, gestão e administração. Mas veja, isso já é uma posição crítica diante do fato. Eu uso como sinônimo porque eu quero que gestão ou administração signifiquem mediação; todo tipo de mediação. (PARO, 2013).

Outro autor importante do campo por ter contribuído tanto com a visão clássica da administração escolar quanto com a crítica, Benno Sander “não faz distinção semântica entre os termos *administração*, *gestão*, *governança* ou *governação*, nem entre suas classificações adjetivadas ou possessivas, como *educacional*, *educativa*, *escolar*, *da educação*, *da escola*, *do ensino*.” (SANDER, 2007, p. 9).

A influência dos trabalhos críticos à administração educacional clássica dos anos de 1980 foi decisiva para delimitar a natureza da adoção de gestão, no lugar de administração. Mais um importante autor, muito recentemente, lançou uma hipótese na tentativa de identificar os motivos da mudança terminológica. Segundo Souza:

[...] os estudiosos do campo de fato passaram a observar a face política da gestão escolar com prioridade e mais atenção e, com receio da identificação dos seus trabalhos com uma perspectiva mais tecnocrática e, nesse sentido, contrária à direção apontada pelos estudos mais críticos, deixaram de utilizar o termo administração escolar pela sua associação com a área da administração geral, de empresas. (SOUZA, 2007, p. 98).

Seja por receio de uma determinada face tecnocrática dos textos por parte daqueles autores do final da década de 1970 e início de 80, ou por outros motivos atrelados, ocorre que a maior parte dos autores passou a utilizar o termo gestão.

Essa discussão é muito interessante, pois até os anos de 1980 não se apresentava, ainda, a questão da administração como algo negativo e nocivo à educação, inclusive denotando também o seu caráter político. A partir daquela década parece que houve um abandono do termo administração em prol de gestão, dada a sua face crítica em relação à anterior, delineando à outra o atraso, como restrita e capitalista, e uma face nova, emancipatória e progressista para a gestão da educação.

Ainda que o conceito clássico de administração da educação encerre uma forma de organização que não contempla a especificidade dos fins da educação, como veremos nas discussões de seus autores, a concepção de gestão também não parece ser isenta de outros significados, talvez não tão progressistas. Cabe aqui esmiuçar essas tonalidades de um e de outro conceito.

Também o estudo da concepção de gestão educacional brasileira presente nas experiências que o INEP seleciona e premia a cada dois anos, no Prêmio Inovação em Gestão Educacional desde 2006, exige uma reflexão sobre o que é gestão, ainda antes de compreendê-la como educacional.

Essa reflexão surge de inquietações recorrentes nos meus anos de estudo do tema da gestão escolar. Dessa reflexão foram surgindo as questões relativas à gestão dos sistemas educativos: O que é preciso para se administrar a educação? Existe diferença entre administrar e gerir um sistema educacional? Essas e outras

perguntas direcionaram a pesquisa para a busca das origens do uso dos termos administração e gestão, entendidas como relevantes para localizar as concepções de gestão educacional hoje.

A seguir, discuto as origens do campo e as possíveis nuances que os conceitos foram tomando ao longo do desenvolvimento dos estudos administrativos.

1.1. AS ORIGENS DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: UMA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA PARA A EDUCAÇÃO

A administração da educação brasileira nasce no contexto da estruturação da burocracia na administração pública. O início do século XX é marcado pela modernização do país que o advento da República trouxe: o desenvolvimento da indústria, a reorganização das oligarquias e a educação da massa.

No entanto, foi na Era Vargas (1930-1945) que aconteceu, de forma contundente, a tentativa de modernização da sociedade e da educação nos moldes do capitalismo industrial que dominava a economia mundial.

Mundialmente, o contexto pós-guerra alçava a economia dos Estados Unidos à forte expansão. “[...] o poder imperial estava interessado em incentivar uma espécie de "desenvolvimento" e "modernização" no terceiro mundo como meio de expandir seus próprios mercados.” (WOOD, 2014, p. 102, grifos da autora).

Ser um país industrializado, e não somente agrícola e produtor de bens primários, exigia um povo minimamente escolarizado. Por isso foi preciso criar mecanismos administrativos para a educação de forma a organizá-la para os fins da escolarização da população.

Portanto, situar as origens da administração da educação no Brasil exige entender a formação da administração pública no âmbito do Estado brasileiro. Tendo aqui o entendimento de que o Estado

[...] não é um monolito, ou o mesmo que governo, ou meramente o comitê executivo do governo (ou de qualquer um). Ele é um conjunto de instituições publicamente financiadas, separadas ou coletivamente, não necessariamente em harmonia, confrontado com determinados problemas derivados da relação com o capitalismo, com um braço, o governo, com a responsabilidade por garantir a relevância contínua desses problemas em sua agenda. (DALE, 1989, p. 57, tradução nossa).

De acordo com estudiosos da EBAPE², a administração pública do Brasil é dividida em momentos históricos que distingue períodos de intencionalidades distintas para a condução do público do país. Para Costa (2012), a história da administração pública brasileira está dividida em três momentos: a patrimonial, a burocrática e a gerencial.

O primeiro momento corresponde à administração pública no Brasil como uma herança do aparato patrimonialista que se instalou desde o Brasil Colônia, mas de forma contundente a partir da chegada da família real portuguesa ao país, em 1808.

O segundo momento, a partir de 1930, configura-se na primeira reforma administrativa, implementada pelo presidente Getúlio Vargas durante o Estado Novo (1937-1945), que primava pela tentativa de superar o patrimonialismo com a burocracia. Esta primeira reforma era uma busca por criar um sistema administrativo para o serviço público de forma organizada e burocrática. Uma segunda reforma aconteceu na segunda vez em que o Brasil esteve sob o regime ditatorial, em 1967, também com viés burocrático.

E a última, em 1995, caracterizada como o terceiro momento da história da administração pública brasileira, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), buscando a travessia do modelo burocrático para o gerencial (COSTA, 2012).

Martins (1995, p. 82), no entanto, apresenta cinco momentos históricos que qualifica como experiências modernizantes brasileiras, caracterizadas pela disfuncionalidade entre a burocracia e a democracia, e “pela indução de transformações centradas na racionalidade instrumental.” Ambas “visavam ora a consolidar uma burocracia governamental alheia e contra as interferências políticas, ora a permitir a desestruturação da burocracia governamental pela prática política.” Os momentos históricos são: a administração “tradicional” – de 1808 a 1930; a

² Para a especificidade da Administração Pública tomei estudos recentes de mestres e doutores da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE-FGV). O primeiro, Humberto Martins, é professor na FGV e integrou a gestão pública do governo federal em diversos momentos. Em seus estudos de mestrado e doutorado em 1995, ele relata e analisa a construção da administração pública moderna no Brasil e, em 2003, trata das reformas e suas consequências no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Já a tese de Gustavo Pereira da Costa (2012) – vice-reitor da Universidade Estadual do Maranhão – faz um apanhado histórico da administração pública mundial para chegar à configuração atual da administração pública brasileira.

modernização daspeana³ – de 1930 a 1945; o advento da “administração paralela” – de 1945 a 1964; a “Administração para o desenvolvimento” – de 1964 a 1985; e a “era da modernização” – de 1985 a 1994.

Nota-se que os estudos de Martins vão justamente até o início da última reforma na acepção de Costa, ou seja, até 1995, quando começa um momento ulterior à dissertação de Martins, que é a administração gerencial. Contudo, Martins delinea os aspectos da crise que dispara esta última reforma administrativa, os quais, na tese de 2003, aprofunda teórica e empiricamente. (MARTINS, 1995, p. 82).

Os três momentos históricos de Costa encontram convergência e identificação na literatura da administração pública brasileira, ressaltando que foram reformas de cima para baixo, “construídas com base em atributos caracterizadores bem delimitados.” (COSTA, 2012, p. 19). Com base nestes três momentos, busquei delinear o construto da administração da educação com base nas reformas administrativas que o Estado brasileiro sofreu ao longo da história.

1.1.1 A educação estatal na administração pública patrimonial

Na origem, a educação brasileira se estruturava no modelo agrário-exportador dependente⁴ que durou de 1549 a 1920. Marca seu início com a chegada dos jesuítas para a catequização e dominação dos índios, e formação da elite intelectual dos colonizadores (RIBEIRO, 2007).

A delegação da Coroa à Cia. de Jesus para que exercesse a educação escolar na Colônia, a associação do Estado com a Igreja na empresa colonial e suas funções complementares permitem-nos afirmar que a educação jesuítica era estatal e jamais se constituiu em algo semelhante aos interesses públicos. (SANFELICE, 2005, p. 182).

A organização educativa era estritamente vinculada à organização política portuguesa. O alto nível de burocratização e funcionalismo que a administração

³ Em 1938 é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com o objetivo de burocratizar a administração pública.

⁴ O modelo agrário-exportador dependente consistia na conquista de capital necessário à passagem da etapa mercantil para a industrial do regime capitalista. Primeiro, alçando Portugal a essa condição. Depois da independência, permitindo que o Brasil tomasse sua posição naquele mercado (RIBEIRO, 2007).

brasileira herdou da portuguesa possibilitou a dominação estamental como forma de organização política do Brasil associada ao patrimonialismo (FAORO, 2001)

Sabe-se que desde a colonização – organizada a partir do loteamento do território brasileiro entre nobres da elite portuguesa pelo sistema das capitanias hereditárias – o poder no Brasil é baseado no patrimonialismo organizado e guiado pela alternância do poder entre as classes dominantes. Embora não tenha vingado como sistema colonizador, as capitanias hereditárias inauguraram as grandes propriedades, de caráter patrimonial, no país.

Toma-se aqui o preciso conceito que Schwartzman elaborou para patrimonialismo:

O termo “patrimonialismo” – um conceito fundamental na sociologia de Max Weber – é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividades públicas e privadas. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 92-93, grifo do autor).

No Brasil, o patrimonialismo se agravou com a dominação senhorial, baseada na economia escravista. Esta, por sua vez, se estrutura sob outra forma de dominação: a estamental.

Max Weber chama de estamento o conjunto de homens que reclamam uma situação estamental, ou seja, uma pretensão de privilégios (WEBER, 1964). Faoro, baseado em Weber, localiza a origem dos estamentos brasileiros na Coroa Portuguesa, quando o Estado português se aparelha “com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas. Esta corporação de poder se estrutura numa comunidade: o estamento.” (FAORO, 2001, p. 60-61).

Continua esclarecendo que estamento não é sinônimo de classe social, pois esta se forma por interesses econômicos, podendo agregar diferentes estamentos. O estamento político, de interesse neste trabalho, constitui uma comunidade cujos membros pertencem a um mesmo grupo qualificado para o exercício do poder. “O estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social.” (FAORO, 2001, p. 60-61).

Assim, a educação dos privilegiados da colônia, ou seja, o estamento dos senhores rurais e dos primeiros profissionais liberais que se instalaram no Brasil engloba uma formação religiosa jesuítica baseada na literatura antiga e na língua

latina, na necessidade de complementar os estudos em Portugal e na afirmação da importância do trabalho intelectual em detrimento do material. Essa clareza afastava os estudantes do mundo real, das pessoas analfabetas e iletradas e criava a ideia de que a Europa era o modelo civilizado para o país. A educação no Brasil nasce então com forte caráter privado e católico, e assim se manteve até o final do século XIX, quando se iniciaram os debates sobre a laicidade da educação (CURY, 1992; RIBEIRO, 2007).

Na análise que Caio Prado Júnior realizou no início dos anos de 1940, há dois extremos da escala social do Brasil Colônia essencialmente escravocrata: os senhores e os escravos, sendo que os primeiros, em minoria, se afiguram nos dirigentes, nobres, coronéis e burocratas. No segundo, em maioria, estão representados a massa trabalhadora e os “desclassificados, os inúteis e inadaptados; indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma.” (PRADO JR, 1997, p. 281).

Instala-se aí a primeira dicotomia entre a educação para a classe dominante e a outra para o restante da população. No caso, índios e escravos não tinham mais do que a doutrinação religiosa, a alfabetização na língua portuguesa e alguma instrução para trabalhos manuais e agrícolas.

Após a expulsão dos jesuítas em 1759, a orientação adotada foi a de formar o “perfeito nobre”, agora negociante (do minério, do ouro, dos latifúndios), aumentando o interesse pelos cursos superiores e diversificando os estudos para uma natureza mais científica. A educação não mais nas mãos da Igreja e sim do Estado, inaugura o ensino público propriamente dito, mas mantém um forte traço religioso. O ensino ainda é para poucos, somente para os filhos homens da nobreza (RIBEIRO, 2007).

Até a chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, a administração pública era ditada a léguas de distância, do país colonizador. O modelo de gestão para cá exportado era baseado na tradição luso-francesa do Direito Romano, com sobrevalorização do caráter jurídico da ação pública e inchaço no número de cargos.

O Império do Reino Unido de Portugal e Algarves era centralizado na figura do Rei, como expressão integral de poder e síntese completa do Estado. Portugal é um país muito pequeno em relação ao Brasil e, em certa medida, poderia ter um governo bastante centralizado, como apresentava.

O legalismo euro-latino-português enfatizava a ordem, a regulamentação e a codificação, ao contrário da tradição experimental anglo-americana. Tendo a lei

como ideal, a tradição jurídica é formalista, sendo uma a lei e outra a realidade. Esse formalismo acompanhou e acompanha a história da administração pública brasileira e, com efeito, também a administração da educação.

Além do formalismo, a família imperial trouxe de dez a quinze mil pessoas, fora os militares embarcados em vinte navios de guerra, sob escolta da marinha inglesa (FAORO, 2001). Na bagagem, trouxe também a pressa, afinal a família real portuguesa fugia da investida de Napoleão Bonaparte, além da falta de criatividade e a incompetência para gerir um país de dimensões continentais.

De um modo geral, pode-se afirmar que a administração portuguesa estendeu ao Brasil sua organização e seu sistema, e não criou nada de original para a colônia. (PRADO JR, 1997, p. 301).
Socialmente, pautava-se no velho e carcomido sistema de privilégios importado d'além-mar[...]. (MARTINS, 1995, p. 85).

A vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, naquela conjuntura política de fuga das tropas napoleônicas, faz com que as origens da administração pública brasileira, agora como sede do reino, sejam um verdadeiro caos. Como herança da forma administrativa do império português - que já não era um exemplo de organização⁵, dada a extrema burocratização do Império, além do atraso econômico e político de Portugal -, esse modelo atravessa o Atlântico e chega ao Brasil ainda precisando se adequar a uma realidade completamente diversa daquela.

A família real portuguesa transfere a sede do império para o Brasil e, em 1815, em resposta à pressão pela sua volta a Portugal – afinal, não era adequado uma família real morar em sua colônia –, criam o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, estabelecendo um Estado monárquico transatlântico e pluricontinental. Mas isso não interferiu na forma administrativa do novo reino.

Percorra-se a legislação administrativa da colônia: encontrar-se-á um amontoado que nos parecerá inteiramente desconexo, de determinações particulares e casuísticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto. (PRADO JR, 1997, p. 299-300).

⁵ Sobre a organização administrativa do governo português, Raymundo Faoro dedicou os quatro primeiros capítulos de *Os donos do poder* (FAORO, 2001, p. 17-114).

O governo imperial se pautava pela irracionalidade política e administrativa. No quesito política, pelo ordenamento patrimonial submetido ao mando coronelista⁶. Do lado administrativo, os interesses eram casuísticos e regionalizados.

Somado a isso há também o agravante da população que se transfere para o Brasil com a corte. Nobres em funções burocráticas, fidalgos à espera de pensão, protegidos da realeza, de toda a espécie (FAORO, 2001).

E é da nobreza que advêm as lideranças político-administrativas para atuarem como burocratas. Costa (2012) descreve que a eles foram reservados os mais altos postos governamentais.

Essa burocracia, estratégica em muitos momentos da história do país, deu início a um modo — “estado cêntrico” de fazer reformas, de cima para baixo. Ressalte-se que essa alta burocracia não era selecionada pelo sistema meritocrático, não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada com uma carreira bem delimitada. Os relacionamentos pessoais de apadrinhamento e favorecimento predominavam na seleção e promoção dos burocratas. (COSTA, 2012, p. 42-43, grifos do autor).

Esses burocratas, vindos das famílias tradicionais da nobreza portuguesa, constituíram um estamento que, ainda timidamente, disputava poder com os senhores fazendeiros, dominantes até então. Aos burocratas, Florestan Fernandes (2006) deu a denominação de estamento intermediário. Esse era um estamento que disputava o poder por dentro, vivia subsidiariamente sob o poder dos senhores latifundiários.

Então, a cara da elite administrativa brasileira neste início de século XIX é composta pelo Rei, que detém todo o poder, pela nobreza que não trabalha - vive na corte - ou ocupa altos cargos administrativos, os funcionários ou agentes executores de segundo e terceiro escalão, geralmente apadrinhados pelos do primeiro escalão. Os administrados são os indivíduos livres da colônia, ou seja, os profissionais

⁶ “[...] *coronelismo*, termo cunhado por Victor Nunes Leal, em 1949, referindo-se aos fazendeiros que receberam a patente militar no período imperial.” (COSTA, 2012, p. 45). O coronelismo, retratado por Victor Nunes Leal em *Coronelismo, Enxada e Voto*, se funda em uma ampla rede de relações e acordos políticos em diferentes níveis, do município à esfera federal. Trata-se de uma rede de favores e compromissos recíprocos entre as suas diferentes partes e grupos de interesse. Segundo Leal (1997, p. 64 apud COSTA, 2012, p. 64, grifos do autor) nesse “sistema de reciprocidade’ entraria tanto o prestígio próprio dos coronéis, cujas raízes sociais estão na estrutura agrária do país, quanto o ‘de empréstimo que o poder público lhes outorga’, ambos ‘mutuamente dependentes’ e funcionando “ao mesmo tempo como determinantes e determinados’.”

liberais como advogados, médicos, que também perfazem a elite, e o povo, onde se incluem os escravos, à mercê dos desmandos dessa estrutura hierárquica, autoritária, centralizada e centralizadora.

No campo educacional são criados cursos que atendem a essa nova população que se soma à nobreza de origem senhorial já instalada: academias militares, cursos de Medicina, escolas politécnicas etc. A proclamação da Independência e a primeira Constituição, de 1827, traz a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos, ou seja, apenas escolas de “primeiras letras” que consistiam na limitação das quatro primeiras séries do primeiro grau obrigatórias. Contudo, “mesmo as ‘escolas de primeiras letras’ são em número reduzido, como limitado é o seu objetivo, seu conteúdo e sua metodologia.” (RIBEIRO, 2007, p. 49).

Em meados do século XIX o quadro educacional permanecia desanimador. A organização educacional extremamente centralizada e a falta de contato com as províncias demonstravam a falta de política educacional integrada. O governo central não estruturava os níveis anteriores ao superior, deixando-os a cargo das províncias. Além disso, não dava suporte nem fiscalizava como o ensino primário e secundário transcorriam. Embora não houvesse análises estatísticas, os documentos da época levam a crer que apenas um décimo da população a ser atendida na instrução primária o era realmente (RIBEIRO, 2007).

Ou seja, havia toda uma massa desescolarizada⁷, fruto de uma colonização sem planejamento e organização, com base no clã patriarcal que absorve somente aqueles que participam das atividades de domínio rural, ou que nelas se agregam.

⁷ Em sua descrição, abrange na população livre da colônia, a qual chama de população vegetativa, os negros e mulatos alforriados ou fugitivos da escravidão; os mulatos que nem sendo escravos, tampouco senhores, por preconceito e falta de posição disponível, não encontram ocupação; e os brancos segregados - *poor white* - que pela colonização escravocrata e rígida também foram vitimados (PRADO JR, 1997).

Essa massa ainda é subdividida em três grupos: os que “vegetam miseravelmente nalgum canto mais ou menos remoto e apartado da civilização, mantendo-se ao deus-dará, embrutecidos e moralmente degradados.” Para ele são algumas tribos indígenas, os caboclos e os quilombolas. (PRADO JR, 1997, p. 282).

No segundo grupo estão, em geral, os *poor white*, e os alforriados benquistos pelos senhores, que de certa forma permanecem próximos em troca de pequenos serviços e favores. São os agregados ou moradores do engenho que para “aumentar a clientela do chefe e insuflar-lhe a vaidade, adquirem o direito de viver à sua sombra e receber dele proteção e auxílio.” (PRADO JR, 1997, p. 283).

Por último vêm os desocupados permanentes. “É a casta numerosa de ‘vadios’ que na cidade e no campo é tão numerosa, e de tal forma caracterizada por sua ociosidade e turbulência, que se torna uma das preocupações constantes das autoridades.” (PRADO JR, 1997, p. 283, grifos do autor).

É na figura do senhor dos engenhos que a autoridade se fixa, afinal, o poder centralizado na figura do Rei, concentrado nas capitais e sede, deixou o restante do território à margem, muitas vezes a muitos quilômetros de distância da autoridade mais próxima. Assim, a autoridade pública local é fraca. “Quem realmente possui aí autoridade e prestígio é o senhor rural, o grande proprietário. A administração é obrigada a reconhecê-lo, e, de fato, [...], o reconhece.” (PRADO JR, 1997, p. 287). O senhor rural se aristocratiza formando, como já dito, um estamento na ordem social brasileira.

Em resumo, a administração patrimonial da colônia, e mesmo no Império, se caracteriza pela personalização do poder, pela ausência de uma esfera pública que enfrente a privada, pela falta de profissionalização de quadros administrativos (COSTA, 2012). De forma resumida com propriedade, por Caio Prado Jr:

A complexidade dos órgãos, a confusão de funções e competência; a ausência de método e clareza na confecção de leis, a regulamentação esparsa, desconhecida e contraditória que a caracteriza, [...] o excesso de burocracia nos órgãos centrais em que se acumula um funcionalismo inútil e numeroso, de caráter mais deliberativo, enquanto os agentes efetivos, os executores, rareiam; [...] tudo isto, que vimos acima, não poderia resultar noutra coisa senão naquela monstruosa, emperrada e ineficiente máquina burocrática que é a administração colonial. (PRADO JR, 1997, p. 333).

Com esse quadro era difícil aplicar as leis adequadamente, sendo muitas vezes completamente ignoradas, de forma que a subjetividade e a boa vontade do funcionário público muitas vezes prevaleciam. Assim como a relação entre o que se encontrava nos textos legais e o que se executava era muito distante. De todo modo, a estrutura colonial da administração pública respalda a construção da administração da educação que estava por vir.

Com a proclamação da República em 1889, surge uma nova perspectiva de ordem administrativa ao se federalizar o país nos Estados Unidos do Brasil. No entanto, o patrimonialismo estava enraizado na cultura política brasileira. A administração pouco efetiva e burocrata-colonial tinha dado amplos poderes aos senhores rurais, alçados a coronéis, imponentes por suas propriedades e poder sobre o povo, juntamente com a Igreja Católica⁸. Ao lado e com os governadores dos estados, governavam.

⁸ Não cabe aqui entrar no pormenor da influência da Igreja na formação política e social brasileira. Caio Prado Júnior faz essa análise em vários pontos do livro *A Formação do Brasil Contemporâneo* (PRADO JR, 1997).

Além disso, a nova configuração política dos estados inchou ainda mais a máquina administrativa, multiplicando cargos e mais novos cargos, muitos negociados, sem concurso público ou outra forma de seleção que não fosse a clientelista.

Aliás, o próprio sistema vigente de negociar cargos públicos abria naturalmente portas largas à corrupção. Eles eram obtidos e vendidos como a mais vulgar mercadoria. [...] que já se passara para a essência da administração [...], do peculato, do suborno e de todas as demais formas de corrupção administrativa. (PRADO JR, 1997, p. 336).

Ou seja, o Brasil República se integrou àqueles grupos de interesse que já se apropriavam do patrimônio estatal. Por outro lado, a organização em estados extinguiu os órgãos legislativos do Império, criando suas próprias câmaras legislativas. Em nível federal, um governo provisório foi estabelecido enquanto a primeira constituição não formalizava os três poderes da federação (MARTINS, 1995; COSTA, 2012).

A administração pública, além das funções normais (finanças públicas, comércio exterior e justiça, basicamente), permanecia se prestando a absorver os excedentes de mão de obra que o sistema produtivo não absorvia, transformando o desemprego disfarçado de apaniguados do poder e de pessoas letradas, sobretudo remanescentes da corte e herdeiros das oligarquias hegemônicas, renovando o *estamento burocrático*, que [...] tornar-se-ia a força social dinâmica da administração pública brasileira. (MARTINS, 1995, p. 88-89, grifos do autor).

As práticas patrimonialistas, ou seja, a indistinção entre o público e o privado,

[...] enraizaram-se estruturalmente no processo de burocratização do Estado, mediante a interferência do personalismo, do clientelismo e da troca de favores na própria esfera estatal. No Império, o Estado assumiu essa característica nitidamente patrimonialista. (COSTA, 2012, p. 44).

Isto quer dizer que em pouco a administração colonial diferiu para o que se passou em seguida, no início da República. O Estado brasileiro tornou-se sim mais burocratizado e organizado administrativamente, mas as velhas práticas clientelistas permaneceram e, em grande parte, ainda permanecem. Conforme Saviani (2008, p. 189), “o poder público e o privatismo local alimentam-se reciprocamente, pois o governo depende do eleitorado rural que, por sua vez, vive numa situação de inteira dependência dos chefes locais [...]”

Da administração na República, importa saber que o fio condutor do patrimonialismo permaneceu, mas também estabeleceram-se os primeiros grupos escolares. Assim, só se pode falar da distinção entre o ensino público e o privado, na educação brasileira, a partir de 1890 (SAVIANI, 2005).

Mas isso não significou uma marca inovadora de ruptura na política educacional. Efetivamente a afirmação da categoria do público na política educacional do país ainda está ausente. Por outro lado, ainda não há uma afirmação estruturada do privado, pois este se camuflava “sob a ideologia do comunitarismo cristão.” (SEVERINO, 2005, p. 32).

Contudo, a desorganização administrativa se refletiu na falta de distribuição racional de escolas por todo o território nacional e a permanência da divisão entre escolarizados e não-escolarizados. Nas palavras de Ribeiro:

A exclusão não se fazia paulatinamente, de um nível de ensino para outro, e sim, marcadamente, no início da escolarização, pois a grande maioria [sic] não tinha condições e, em boa parte, nem interesse, diante do regime de vida a que estava submetida, em ingressar e permanecer na escola. (RIBEIRO, 2007, p. 59).

O debate entre o ensino público e o privado toma força também por influência da Igreja, ainda nos debates da Assembleia Constituinte de 1890-1891. Até aqui, a categoria de público era praticamente inexistente, pois como visto, durante a Colônia, o Império, e até as primeiras décadas da república, a educação estava sob o domínio da Igreja (SEVERINO, 2005). Os católicos,

[...] atemorizados com a perda do *status* da religião oficial defendem a manutenção da possibilidade da rede privada, a possibilidade da manutenção do ensino religioso em todas as escolas. De outro lado, os positivistas, avessos a um ensino oficial por princípio e propugnadores do ensino laico, defendem a associação entre ensino laico e livre. [...] Liberais e constituintes de várias posições defenderão o ensino oficial (através de escolas próprias e do diploma reconhecido), aí incluído o ensino laico, mas com a alternativa do ensino livre sem caráter oficial. (CURY, 1992, p. 34).

Aqui ainda a discussão entre a educação pública e privada se dá no âmbito religioso, e não propriamente sob o critério econômico da educação paga e não-paga. Mas a transição de uma sociedade rural-agrícola para uma urbano-comercial, às vésperas do século XX, trouxe a emergência da organização da educação para que se atingisse um maior número de pessoas. Vale lembrar que a maioria da

população era analfabeta, sobretudo as mulheres. As que tinham alguma instrução se restringiam às primeiras letras, e à aprendizagem de boas maneiras e cuidados domésticos.

Outro agravante era que a maior parte da população ainda vivia na zona rural, apartada do que de mais moderno, ainda que naquelas condições, pudesse existir, muitas vezes a dezenas de quilômetros de distância da escola mais próxima. A série de reformas que acontecem não é necessariamente da educação, mas do ensino. Não há uma mudança estrutural de forma a atender a todos, mas mudanças pontuais de inserção de novos conteúdos, ora mais humanísticos, ora mais científicos. Por exemplo, entre o final do século XIX e o início do XX,

O código Epiácio Pessoa (1901) acentua a parte literária ao incluir a lógica e retirar a biologia, a sociologia e a moral; a reforma Rivadávia (1911) retoma a orientação positivista tentando infundir um critério prático ao estudo das disciplinas, [...] (RIBEIRO, 2007, p. 79-80).

Entre outros exemplos, as pequenas reformas que se tentou implantar eram todas importadas. Geralmente modelos europeus lá, há muito, ultrapassados. Essa foi a tônica que se seguiu também quando se pensou uma organização administrativa concreta para a educação, como veremos no próximo item. Toda a dificuldade e entraves para a organização, de fato, da educação em quatro séculos de Brasil, resultaram que, no ano de 1920, 65% da população com 15 anos ou mais eram de analfabetos (RIBEIRO, 2007).

Para uma sociedade que se pretendia em expansão o analfabetismo era um grave problema. As mudanças políticas e econômicas empreendidas no começo do século XX: classe média se consolidando, indústria e comércio em expansão, operariado se organizando etc. influenciavam também a educação. Foi o chamado otimismo pedagógico da década de 1910. Assim, campanhas foram realizadas e, mesmo precariamente, até 1930 as matrículas no ensino primário quadruplicaram.

No entanto, na implementação dessas reformas há novamente uma importação de um modelo sem conexão com a realidade do país. “A série de reformas pedagógicas empreendida nos anos 20 era, mais ou menos, a repetição da primeira etapa ocorrida em âmbito europeu e norte-americano na última década do

século passado [XIX].” (RIBEIRO, 2007, p. 100).⁹ O tal otimismo pedagógico carregava uma visão simplista de que a educação solucionaria os males sociais, como o fator determinante da mudança.

1.1.2 A administração educacional na reforma burocrática do Estado brasileiro

A partir de 1930, após a deposição do Presidente Washington Luís e a assunção do Presidente Getúlio Vargas, se instaura um período de instabilidade, onde a prioridade era manter-se no poder. Porém, Getúlio Vargas divulga uma série de promessas e, dentre elas, a difusão do ensino público, principalmente técnico-profissional. A Igreja ainda disputa espaço e, na Constituição de 1934, é oficializado o ensino de religião nas escolas públicas. Esta Constituição também inaugura a tradição “de abrir espaço para que a iniciativa privada tenha possibilidade de receber financiamento público” (CURY, 1992, p. 37; BUFFA, 2005).

A década de 1930 inaugura a “gestão dos nossos interesses futuros estruturando uma política econômica voltada para a expansão da riqueza material”, que dura até os anos de 1970. (SANTOS, 2010, p. 12). E parecia que a dimensão pública seria “uma alternativa autônoma e positiva” para a condução da política educacional. (SEVERINO, 2005, p. 33).

A proposta de nova administração do Brasil, inclusive, era praticamente concomitante com a publicação do primeiro texto específico sobre administração pública - *Principles of public administration* -, editado em 1927 por W. F. Willoughby. Nele observa-se forte influência do taylorismo, de forma que os princípios da administração científica de empresas fossem repassados para a administração dos órgãos públicos (COSTA, 2012).

Em conceito, administração pública é a mais evidente parte do governo, é o governo em ação, mas não é governo. É “a organização e a gerência de homens e materiais para consecução dos propósitos de um governo.” (COSTA, 2012, p. 43).

Toma-se aqui também a acepção de Bobbio em seu Dicionário de Ciência Política (1998), no qual administração pública é “o conjunto das atividades

⁹ Alguns educadores que, na condição de secretários da educação dos estados ou outros cargos, empreenderam reformas locais: Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Francisco Campos, Mário Casassanta, Fernando de Azevedo e Carneiro Leão (RIBEIRO, 2007).

diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.” (BOBBIO, 1998, p. 10).

Neste país, convencionou-se chamar o período de Brasil Moderno. O grupo que assumiu o poder com Getúlio Vargas vinha da tradição política e militar gaúcha, e precisava atender aos setores conservadores que aderiram a Vargas, bem como era preciso dar conta das novas demandas de industrialização e modernização do país (SCHWARTZMAN, 2007).

Florestan Fernandes diz que é nos conflitos intra e interclasses e sua acomodação, que se assenta a “consolidação conservadora da dominação burguesa no Brasil.” (FERNANDES, 2006, p. 245). Esta consolidação se dá pela nova oligarquia, que a realiza por meio do equilíbrio realizado entre os setores intermediários – as famílias rurais tradicionais e os burocratas – e os industriais. Desta forma, se resguardam os seus interesses, tanto os tradicionais quanto os modernos.

Portanto, foi a oligarquia moderna que determinou e consolidou a dominação burguesa brasileira, não só protegendo os demais setores dominantes, como reprimindo a luta de classes e o proletariado organizado. A burguesia industrial, desde 1920, buscava consolidar a orientação fordista no chão das fábricas, moldando os trabalhadores e controlando, inclusive, sua vida íntima (SAVIANI, 2008).

No Brasil, nessa lógica, mas com as características de um capitalismo dependente, a industrialização brasileira começou tutelada pelo Estado. Também a classe média não se organizou politicamente, reivindicando do Estado proteção e amparo, e não representação. O que se tem em 1930 não é um Estado forte e liberal, mas intervencionista. Em resumo, Getúlio Vargas encabeça um governo que torna o Brasil o país em que “a indústria só existe pelo protecionismo, o café pelo amparo governamental - o Estado é o centro da economia, que o tutela e dirige.” (FAORO, 2001, p. 773).

Mas apesar das promessas iniciais do governo, dois anos depois, em 1932, ainda sem medidas efetivas, educadores descontentes com a morosidade do governo e influenciados pelo escolanovismo europeu lançam o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Ainda que tenha sido um manifesto, e não uma política pública, o documento traz uma proposição de criação de um sistema

nacional de educação e a reorganização da administração educacional, da seguinte maneira:

IX – Reorganização da administração escolar e dos serviços técnicos de ensino, em todos os departamentos, de tal maneira que todos esses serviços possam ser: a) executados com rapidez e eficiência, tendo em vista o máximo de resultado com o mínimo de despesa; b) estudados, analisados e medidos cientificamente, e, portanto, rigorosamente controlados nos seus resultados; c) e constantemente estimulados e revistos, renovados e aperfeiçoados por um corpo técnico de analistas e investigadores pedagógicos e sociais, por meio de pesquisas, inquéritos, estatística e experiências. (AZEVEDO et al., 2010, p. 125).

Aparecem aí as premissas que vão nortear, nos anos seguintes, a construção teórica do campo da administração educacional. Afinal, são os educadores que assinam o manifesto que vão escrever os primeiros textos da área. Alguns deles os mesmos que, alguns anos antes, haviam empreendido reformas educacionais em seus estados, enquanto governadores. A premissa era a da cientificação da educação, e a administração científica de Taylor inspirava a reorganização do âmbito educativo, exceto para Anísio Teixeira, que, embora pioneiro, não foi adepto do taylorismo

Aos pioneiros da educação era caro que a educação fosse totalmente pública, ou seja, no âmbito do Estado e não mais da Igreja – que ainda tinha grande influência –, que fosse gratuita e leiga, no sentido laico. Naquela linha de pensamento, a educação deveria ter como objetivos as aspirações individuais – no sentido liberal do termo - e nunca políticas ou religiosas, pois esta opção caberia ao indivíduo.

É neste contexto de urgência por mais educação que a administração educacional surge como campo na educação. E a tentativa de burocratizar a administração brasileira ainda no início da República, mas de forma mais categórica a partir de 1930, teve seu desdobramento também na educação.

De fato, a partir de 30, apesar de toda a resistência e oposição da Igreja, o Estado brasileiro se consolida e implementa a educação pública. A Igreja passa então a marcar espaço na arena política, sobretudo em torno das LDBs de 1946 e 1961, posicionando-se

[...] favoravelmente a um modelo privado de gestão educacional. [...] um compromisso frágil, do qual saíram vencidos tanto os católicos como os liberais, com a entrada em cena de um terceiro grupo de atores sociais,

aquele dos empresários da educação, grupo que se tornará hegemônico a partir da década de 1970, graças às consequências do Regime Militar implantado no país em 1964. (SEVERINO, 2005, p. 33).

A educação, neste contexto, se torna pública e *universal* dentro de uma lógica burocrática, propriamente dita, que reorganizava toda a administração pública brasileira. Ou seja, a burocratização do Estado, de fato, tem seu início com o golpe do Estado Novo (1937-1945), período mais ditatorial do governo Vargas. O Estado Novo, assim intitulado pelo presidente, foi uma doutrina que concentrava todas as decisões administrativas, legislativas e jurídicas sob o poder do Estado. Até então as atribuições eram partilhadas com os estados federativos, mas o Estado Novo foi centralizador e autoritário.

Pressões de todos os setores da sociedade, aliado ao componente militar do novo presidente, encaminha a nova política para um Estado orientador, paternalista, controlado por um líder e baseado numa burocracia superior e estamental (FAORO, 2001).

Com este panorama, o governo varguista buscava reduzir o poder regional e fortalecer o central, e a burocratização da administração foi o modelo para a modernização. Com um “novo modo de acumulação”, a partir de intensa acumulação industrial e gradual, mas não excludente, o Estado institucionalizou a “substituição das classes proprietárias rurais da cúpula da pirâmide do poder pelas novas classes burguesas empresário-industriais.” (OLIVEIRA, 2003, p. 35; 62). A partir de 1936, a modernização da administração pública que atendesse a essa nova estrutura do capitalismo brasileiro implicaria em clara distinção entre atividades-fim e atividades-meio, com a noção de que a política e a administração poderiam ser conduzidas separadamente.

Na esteira disso, vem a necessidade de planejamento, organização, direção e controle. Assim, é nesse período que a teoria da administração de Taylor, que estrutura, organiza e controla as rotinas de trabalho e de cotidiano dos trabalhadores e, por conseguinte, da população, ganha aplicabilidade no Brasil.

Mas para que a teoria se consolidasse na prática das fábricas, de forma a gerar produção, desenvolvimento e progresso, era preciso aumentar o nível de escolarização destes trabalhadores, quando não, dar-lhes ao menos a escolarização básica essencial para o aprendizado das funções a serem realizadas. A educação torna-se imprescindível e é preciso expandi-la e administrá-la.

Os primeiros trabalhos sobre a administração da educação brasileira datam desse período, ou seja, do final da década de 1930. A administração no campo da educação não nasce com vistas à organização do sistema educacional brasileiro. Ou melhor, não se inicia com o intuito de criar um sistema coeso de educação no Brasil – algo que não se tem até hoje (SAVIANI, 2010).

A administração nasce para organizar a escola, a unidade escolar, de forma desconectada do todo administrativo, de estrutura burocrata-patrimonial. Em relação a isso, Anísio Teixeira revelou:

Não me consta que os administradores se preparem no Brasil. Parece que não há administração no Brasil no sentido real de algo que se possa aprender e, muito menos, em educação, onde, ao que parece, nunca houve busca de administradores para as escolas. Qualquer pessoa pode dirigir as escolas. Qualquer pessoa pode administrar o ensino. É evidente que o país acha que para isso não é preciso preparo. E por quê? Por que será que o país acha que realmente não se precisa de preparo para dirigir escolas, nem dirigir a educação? Só percebo dois motivos: um deles é que os professores são tão perfeitos, que realmente não precisam de Administração, e segundo, que as escolas também sejam tão pequenas, que tais professores, perfeitíssimos, podem realizar seu trabalho em perfeito estado, digamos, de anarquia, cada um fazendo o que venha lhe parecer que deve fazer e resultando disso uma admirável Administração. Ou isto, ou então que as nossas atividades no ensino estejam de tal modo estabelecidas em leis, regulamentos, instruções e programas, que não haja trabalho para Administração. (TEIXEIRA, 1961, p. 84).

E Teixeira continua discorrendo que a administração da educação só se tornou necessária devido à massificação da educação. Até então, uma educação para poucos também tinha poucos professores, esses de excelência, que davam conta da função de organizar, planejar e ensinar. Agora, a educação para todos, ou seja, para os pobres, exige muito mais professores, alguns não tão bem preparados quanto antes, o que faz com que seja necessário ter aqueles que administram e aqueles que executam, também no âmbito escolar (TEIXEIRA, 1961).

Inspirados em Taylor e seus princípios de administração científica; Fayol, focado na administração industrial –ambos propositores de um modelo administrativo –; e Weber, um teórico da estrutura burocrática, os primeiros autores da administração educacional brasileira enfatizaram a necessidade de tornar a organização do ensino mais científica e, naquele entendimento, mais burocrática e menos amadora.

Esses autores até consideraram a desumanização que as teorias clássicas da administração geravam, e reconheceram que é uma importação estadunidense

para o Brasil. Para Ribeiro (2007), eles não tinham clareza de que os princípios educacionais de um país deveriam refletir situações próprias de sua origem. Ou seja, nossa inspiração era europeia, onde os conflitos entre a burguesia e o feudalismo consolidaram o capitalismo, e também estadunidense, cujo sistema capitalista não era periférico como o nosso.

Em cada uma dessas realidades as reformas educacionais levaram esses contextos em consideração. No Brasil, que nem consolidou seu capitalismo, tampouco enfrentava sua situação periférica, a importação das reformas não poderia ter sucesso. A generalização do modelo dos EUA para o Brasil é grave e contraditória devido às diferenças socioculturais que a doutrina sonega (GONÇALVES, 1980; RIBEIRO, 2007).

Ainda assim, mesmo sem estudos empíricos, os autores brasileiros importaram a teoria e prescreveram como deve ser a administração de uma escola. Parece que se inaugurou aí uma característica bastante forte do campo de estudo da administração educacional: a da prescrição. Essa é uma herança do legalismo europeu trazido na bagagem portuguesa, que mesmo com a influência do empirismo ianque, não perdeu a sua forte característica prescritiva.

Por outro lado, somente o empirismo, sem a necessária teoria que o embasa e o sustenta, é esvaziado de sentido.

[...] a noção de objetividade e neutralidade, supostamente auferida pelo simples uso de padrões quantitativos de verificação e análise, deve considerar que a elaboração de técnicas e procedimentos contém, de forma subjacente, uma teoria não revelada e que tem como base os valores da realidade a ser analisada. (GONÇALVES, 1980, p. 33).

Ainda, o modelo importado seguia uma lógica neocolonialista no sentido de manter a dependência cultural dos países em desenvolvimento (GONÇALVES, 1980). Dessa maneira se formatou a teoria que hoje é chamada de administração educacional clássica. Assim, seus autores tomam as teorias da administração como:

[...] referência inquestionável na formulação do problema da especificidade da Administração Educacional. Isto implica em que, na concepção dos autores, na discussão das possibilidades e/ou implicações de teorias específicas de Administração e, no caso, de Administração Educacional, a possibilidade de questionamento é limitada por uma adesão prévia, portanto pré-crítica, à teoria da Administração (...) que é sempre tomada como algo indiscutível e verdadeiro. (GONÇALVES, 1980, p. 17).

Baseados na suposição de que todas as organizações têm características comuns que admitem uma teoria geral da administração, embora tenham também peculiaridades, no caso das organizações escolares, os administradores aceitaram que a escola poderia ser administrada como uma empresa de natureza educacional (GONÇALVES, 1980).

Dessa maneira, os chamados autores clássicos¹⁰ – nominados assim por Souza (2007) por terem tomado a teoria da administração geral e criado sua aplicabilidade à educação – inauguraram o campo da administração da educação no Brasil.

O intuito aqui não é discorrer sobre o que cada autor delineou a respeito da administração educacional ou escolar, afinal Souza (2007) já o fez com os principais trabalhos do campo – tanto os clássicos quanto os críticos – e Gonçalves (1980) analisou os primeiros criticamente, de modo que esses dois autores, dentre outros, subsidiaram a minha análise. A intenção foi fazer um apanhado do pensamento administrativo educacional de modo a apresentar a construção do conceito de administração educacional.

Um dos principais autores brasileiros, Lourenço Filho (1897-1970), a partir dos anos de 1940 chamou a atenção justamente para as funções normativas e legislativas que recaem sobre a administração escolar, “dificultando o avanço de estudos mais científicos influenciados pelo campo da administração. Todavia, a tradição legalista da administração escolar ainda perduraria por bastante tempo, e ainda hoje parece ter significativo peso.” (SOUZA, 2007, p. 39).

Os demais autores clássicos destacados por Souza, como Carneiro Leão, Querino Ribeiro e Myrtes Alonso, embora tenham tomado Taylor e Fayol como âncoras, bem como os trabalhos estadunidenses que já haviam avançado no campo, reconhecem o aspecto “desumano” daquelas teorias (SOUZA, 2007, p. 34).

Mesmo assim, Querino Ribeiro, em 1952, conceitua os elementos da administração escolar e orienta seu trabalho com o objetivo de “cientificizar” a administração escolar de forma objetiva e econômica para garantir a unidade da instituição escolar (SOUZA, 2007).

¹⁰ A partir da classificação de Souza (2007), os autores clássicos são: Antônio Carneiro Leão, José Querino Ribeiro, Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Myrtes Alonso e Benno Sander.

Souza (2007) também inclui entre os clássicos da administração educacional Anísio Teixeira (1900-1971) e Benno Sander (1936-2014) –, mas são assim considerados, conforme o autor, apenas por uma questão didático-temporal.

Quanto a Anísio Teixeira,

[...] não pode ser comparado aos demais autores disto que aqui se denomina de período clássico da administração escolar no Brasil. Sua produção ultrapassa no tempo, no conteúdo e na abordagem deste conteúdo, os rumos apontados pelos estudos anteriormente mencionados. Mesmo assim, há elementos equivalentes entre o seu trabalho e os demais autores citados, particularmente no que se refere às críticas à escola tradicional, à necessidade de profissionalização da educação e aos reclames de incremento quantitativo e qualitativo no atendimento educacional. (SOUZA, 2007, p. 47).

Anísio Teixeira tinha clareza da necessidade de se administrar as escolas, dado o grau de amadorismo que imperava na forma de se organizar o dia a dia escolar. No entanto, diferentemente de seus colegas, ao falar de administração escolar enfocou o professor e não o administrador.

Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor. Enquanto na fábrica o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o *staff*, na educação, o elemento mais importante é o professor. Se este professor é homem de ciência, de alta competência, e a sua escola é pequena, pode realizar a função de ensinar e a de administrar. (TEIXEIRA, 1961, p. 85).

Ou seja, para Anísio Teixeira a administração é inerente ao processo educacional, é parte dele e não desconectado de sua função educativa. Dada a importância e a influência do educador Anísio Teixeira em vários aspectos da educação brasileira, vale também apontar as suas reflexões acerca da administração da educação.

Mesmo porque ele destoa dos demais autores da época, podendo então haver duas expressões no período clássico da administração educacional: a tradicional, da maioria dos autores, e a de Teixeira, que aqui chamo de inovadora. A maioria deles, incluindo Anísio Teixeira, era de escolanovistas e, por isso, se contrapunha à educação de modelo religioso, defendendo a laicidade, a gratuidade, a ampliação da educação para além do ensino primário etc.

No entanto, a inovação de Anísio Teixeira estava em seu pensamento ser marcado pelo entendimento de que a educação é direito de todos, e não privilégio

de alguns. Como político, defendeu a ideia de que uma “adequada gestão das atividades econômicas e sociais permitiria respeitar os direitos dos trabalhadores, [...], absorvendo, assim, as reivindicações potencialmente vigorosas das classes trabalhadoras.” (SAVIANI, 2008, p. 223).

Anísio Teixeira foi um crítico contundente da administração burocrática que o Estado Novo procurou instalar. Para ele, muito da transposição da administração clássica para a administração da educação foi fruto do forte processo de racionalização na administração pública, que atingiu seu ápice com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938. O DASP passou a ser o órgão responsável pela administração pública brasileira com base weberiana¹¹ (COSTA, 2012).

A diretriz primordial do governo Vargas àquela altura era a transformação de questões políticas em problemas técnicos, o que passou a exigir esforços no sentido de criar organismos nos quais aquelas questões pudessem ser tratadas pelo critério técnico. (COSTA, 2012, p. 75).

O intuito com o DASP era o de separar as questões administrativas das políticas, como se isso fosse possível numa administração viciada em clientelismo, empreguismo e corrupção, todas essas faces do patrimonialismo instaurado no Brasil desde quando colônia. Assim, num misto de nova administração burocrata-patrimonial, o DASP não obteve o êxito esperado. Ainda, o Departamento mais exercia o controle do que orientava e prestava assistência aos seus órgãos

¹¹ Ao discorrer sobre essa base, Costa (2012) a defende como um sistema racional, no qual a divisão do trabalho ocorre com objetivos pré-determinados. O burocrata obedece a hierarquia, abandonando suas convicções e interesses pessoais, assumindo os da empresa. A concepção de burocracia é permeada pelo conceito de autoridade.

Weber conceitua burocracia como uma forma pura de dominação legal do quadro administrativo. "Pois para a vida cotidiana dominação é primeiramente 'administração'." (WEBER, 1964, p. 175, tradução nossa). Esse tipo puro de burocracia descrito por Weber possui as seguintes características:

"A totalidade do quadro administrativo se compõe, no tipo mais puro, de funcionários individuais ('monocracia' em oposição ao 'colegiado'...), os quais:

- 1) pessoalmente livres, se devem somente aos deveres objetivos de seu cargo,
- 2) em hierarquia administrativa rigorosa,
- 3) com competências rigorosamente fixadas,
- 4) em virtude de um contrato [...],
- 5) qualificação profissional que fundamenta sua nomeação [...];
- 6) são retribuídos em dinheiro com salários fixos, com direito a pensão [...],
- 7) exercem o cargo como sua única ou principal profissão,
- 8) têm ante si uma carreira, ou perspectiva de ascensão e avanços por anos de exercício, ou por serviços ou por ambas as coisas [...],
- 9) trabalham com completa separação dos meios administrativos e sem apropriação do cargo,
- 10) e estão submetidos a uma rigorosa disciplina e vigilância administrativa." (WEBER, 1964, p. 176, tradução nossa).

subordinados, os resultados eram centralizados pelo e no DASP, e a inflexibilidade das normas desconsiderava quaisquer diferenças individuais e as relações humanas (COSTA, 2012).

Anísio Teixeira discorreu sobre o DASP em artigo publicado em 1956 na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), fazendo uma forte crítica à centralização que o Estado Novo imputou à administração do país, com ênfase ao empreendido na educação.

Por ter ocupado alguns cargos públicos¹² - dentre eles, foi Secretário de Educação do Distrito Federal (RJ) de 1931 até 1935 -, tinha propriedade para falar do que viu por dentro da administração pública que se pretendia burocrática. Em 1935, as mudanças político-administrativas que anunciavam o Estado Novo o afastaram da política, passando a se dedicar exclusivamente à educação. Como secretário introduziu os serviços centralizados de matrícula, de frequência e obrigatoriedade escolar, imprimindo as primeiras práticas de administração educacional sistematizadas do país (SAVIANI, 2008).

Segundo Teixeira, o Estado esperava que a administração pública tivesse a mesma racionalidade do trabalho fabril. Suas críticas sobre o DASP denunciaram a “tendência totalitária do progresso material moderno [...] fundada na divisão do trabalho e especialização de funções.” (TEIXEIRA, 2005, p. 25). Chama também a atenção para a luta democrática que foi interrompida em 1937, e que mesmo depois de 11 anos de retomada, quando escreve, ainda estava longe de superar a “extrema centralização, uniformização e mecanização da administração pública.” (TEIXEIRA, 2005, p. 26).

A burocratização e a centralização do governo federal tornaram as organizações envolvidas em emaranhados de atribuições relativas aos meios, sem necessariamente ter relações ou conseguir chegar aos fins, dada a extensão e distância entre os fins, estes distribuídos em cargos e chefias, centralizados no final da cadeia na figura do presidente da república.

Mas, como nenhuma das 11 autoridades governamentais (Presidente e Ministros) pode ser realmente *administradora*, pois suas funções políticas as absorvem precipuamente, a máquina dos "meios" entra a operar por si e a ser governada somente pela sua força de inércia, sem comando geral

¹² Anísio Teixeira também foi secretário geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 1951, assumiu a presidência do INEP em 1952 e, em 1954 lançou a RBEP.

unificador nem propulsão interna, sem sinergia nem unidade com os órgãos-fins, o que transforma toda a sua força em uma força cega e irresponsável, acessível somente às pressões externas e igualmente irresponsáveis da corrupção, do "prestígio" ou do "jeito". (TEIXEIRA, 2005, p. 27-28, grifos do autor).

Para a centralização da educação, Teixeira é ainda mais crítico ao observar a inoperância que se apresentou a partir da instalação das secretarias da educação, submetidas à autoridade distante física e pedagogicamente da prática escolar. O agravante é de que não foi feita uma distinção entre serviços de fiscalização e controle, dos serviços autônomos e particulares, como os da educação (TEIXEIRA, 2005).

A educação passou a ser controlada por leis e regulamentos, as secretarias de educação se transformaram em órgãos de registro e fiscalização do cumprimento das leis. O autor critica o legalismo e a interferência de regras que implicam nos rumos propriamente escolares. Entende que a lei deve indicar os objetivos da educação, fixar regras externas e prover recursos. O restante, que diz respeito ao dia a dia educativo, pertence à “consciência profissional dos próprios educadores”. Sua crítica ao que chama de ciência da administração não admite que o administrador seja alguém com capacidade geral de organizar e comandar “o que lhe der na telha.” (TEIXEIRA, 2005, p. 36).

Mas não se pode dizer que a experiência do DASP foi totalmente malsucedida. Algumas decisões afetaram e melhoraram o serviço público brasileiro de forma indelével. Wahrlich (1984) enumera benefícios, como legado do DASP: melhoria da qualidade dos funcionários públicos, pois além da implementação do concurso para ingresso na carreira, também ficaram respaldados pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que garantiu aposentadoria, pensão, licenças etc.

Também a administração orçamentária ficou mais transparente com planejamento e “melhor desempenho das operações governamentais. [E] simplificação, padronização e aquisição racional do material destinado ao uso do governo [...]” (WAHRLICH, 1984, p. 50). Ou seja, o DASP serviu, em partes, à burocratização da administração pública desejada por aquele governo, mas matizada pelo sempre presente patrimonialismo.

A administração pública foi-se emoldurando neste formato até 1945, quando termina o primeiro governo Vargas. Uma série de leis orgânicas foram criadas, todas

no intuito nacionalista de consolidação das bases econômicas que atingiram, paulatinamente, a educação (RIBEIRO, 2007).

Dos primeiros anos da República até aqui, parece que o público e o privado estavam bem distintos. A discussão se deu em torno da laicidade nos anos de 1930. Mais tarde, em relação ao destino dos recursos públicos, ainda não propriamente destinados às escolas privadas.

O que se seguiu nos próximos anos foram “ações rotineiras e sem importância.” (WAHRLICH, 1984, p. 51). Até o final da década de 1980 uma série de pequenas reformas foi realizada, mas nada realmente substantivo que porventura mudasse o caráter burocrático e patrimonial da administração brasileira.

Nesse período, merece destaque o Decreto-lei nº 200 de 1967 por ter reiterado os princípios básicos de Fayol como base da administração; além da expansão das empresas estatais, fundações e autarquias; expansão do sistema de mérito, fixou diretrizes para um novo plano de classificação de cargos e reorganizou os ministérios.

O Decreto nº 200/67 foi mais uma tentativa de aprimorar a burocracia estatal, mas de fato não conseguiu afastar o fantasma do patrimonialismo. Aprimorar a burocracia significava simplificar e racionalizar a administração pública que se estabeleceu entre 1930 e 1945. Afinal, como a ciência administrativa pregava, também aqui no Brasil houve uma tentativa de “aplicar a morfologia burocrática descrita por Weber em uma linha fortemente prescritiva.” (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004, p. ix).

Weber descreve um tipo ideal como um modelo teórico levado ao extremo de suas características. Esse modelo pode ser comparado a uma estrutura social e não diretamente aplicado a ela. Essa perspectiva funcionalista do tipo ideal de burocracia weberiana é um reflexo da tradução do alemão para o inglês, feita pelo estruturalista Parsons (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004; SOUZA, 2007).

Faltava ainda situar

[...] a obra do autor no período histórico em que foi produzida, a Alemanha do começo do século [XX], o que conduz a interpretações reducionistas do modelo burocrático visto apenas como tipo ideal. Como resultado desta tendenciosa análise passa-se a ver a burocracia apenas como um conjunto de arranjos administrativos, passíveis, portanto, de novos contornos, sem contudo destacar-se a noção fundamental de que a burocracia é antes de tudo uma forma de reprodução das relações de poder. (GONÇALVES, 1980, p. 47).

É o que o próprio Weber diz ao enfatizar que a “estrutura burocrática vai de mãos dadas com a concentração dos meios materiais da administração nas mãos do senhor.”. Ou seja, a concentração ocorre para o desenvolvimento das empresas e, num processo correspondente, nas organizações públicas. (WEBER, 1982, p. 257).

A teoria administrativa reinterpretou de maneira muito restrita o “tipo ideal” de Weber, reduzindo-o à comparação com as organizações reais, no sentido de perceber se adaptavam-se ao tipo ou não, esquecendo-se da dominação que isso significava (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004).

Para Weber, a burocratização do mundo moderno constituía a maior ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais.

Para Weber, a burocracia era, portanto, um perigo e, por essa razão, devia estar sempre controlada pelo Parlamento. (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004, p. 203; 205).

O equívoco em tentar colocar em prática um modelo teórico, somado às práticas patrimonialistas que *a priori*, resulta em um quadro administrativo ineficiente, ineficaz, atrasado, confuso, autoritário e cheio de privilégios, “além de outros atributos negativos. A burocracia assume, por conta disso, [...] uma conotação pejorativa.” (COSTA, 2012, p. 81).

Na administração da educação, a transposição mesmo desse modelo burocrático enviesado resultou num conjunto prescritivo de leis que resultaram, até o final dos anos de 1960, numa significativa ampliação da quantidade de pessoas nas escolas. Tanto setores médios quanto populares das organizações reivindicatórias desde o início do século XX pressionaram no sentido do ingresso e permanência na escola. No entanto, a qualidade deixava muito a desejar, com um contingente alto de analfabetos. O predomínio do tecnicismo, após o golpe militar de 1964, estabeleceu uma relação direta entre a produção e a educação, de modo que:

Uma ampliação que, de um lado, com o aumento da população, representa em números absolutos o atendimento de um maior número de pessoas, de outro, representa, também em números absolutos, mais gente sendo reprovada, expulsa da escola, logo após a entrada. (RIBEIRO, 2007, p. 199).

Em resumo, dos anos de 1930 até a década de 1970 se formatou a teoria que hoje é chamada de administração educacional clássica. Tem-se, então, que até o final dos anos 70, administração educacional é o conjunto de medidas que organizam a educação, de modo a racionalizar as atividades-meio (técnicas) para realizar as atividades-fim (ensino) com eficiência.

Até essa década, o conceito da eficiência na administração da educação foi o que vingou. Os estudiosos da administração convergiam quase todos – com exceção de Anísio Teixeira – para um conceito de administração que moldasse a escola como uma empresa. E foi nesse contexto que o conceito de administração se consolidou para a organização e o controle das escolas e também do sistema educativo. De modo geral, os autores clássicos apresentam conceitos e elementos que podem ser resumidos na

[...] separação entre o pensar e o fazer, entre o dirigir e o executar, [...] as quais, mesmo que parcialmente, reproduzem no ambiente escolar o raciocínio administrativo da empresa produtiva, da indústria e de organizações do serviço público em geral, deixando de compreender os eixos autênticos e autônomos sobre os quais se edificam a instituição escolar. (SOUZA, 2007, p. 43).

Neste sentido, o primeiro conceito de administração escolar cunhado pelo campo, durante o I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar (ANPAE), em 1961, São Paulo, se conformava ao momento histórico da formação de mão de obra para a indústria que se expandia. Além de primar pela racionalidade e produtividade, nele o conteúdo humano e a natureza política e ética da educação não estavam em discussão.

A administração escolar supõe uma filosofia e uma política diretoras pré-estabelecidas; consiste no complexo de processos criadores de condições adequadas às atividades dos grupos que operam na escola em divisão de trabalho; visa a unidade e economia de ação, bem como o progresso do empreendimento. O complexo de processos engloba atividades específicas – planejamento, organização, assistência à execução (gerência), avaliação de resultados (medidas), prestação de contas (relatório) – e se aplica a todos os setores da empresa – pessoal, material, serviços e financiamento (ANPAE, 1961 [1962]).

É o princípio da eficiência que rege o conceito de administração da educação elaborado pelos próprios administradores em seu primeiro encontro nacional. Na administração para a eficiência, o critério econômico se traduz na

capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, entre eles, energia e tempo. A partir do final dos anos 1970, a agitação social e política em torno do fim da ditadura, pelas Diretas Já¹³ e pela democratização do país como um todo, atingiu também os estudiosos da administração da educação. Afinal, seria nesse campo de estudo que os preceitos democráticos emergiriam para a discussão de novos rumos para a educação brasileira.

Tem início também o processo de globalização, conhecido como internacionalização do capital, após a crise de 1970. Ocorre com “[...] movimentos rápidos e livres, e a mais predatória especulação financeira por todo o globo. Foi uma resposta, tanto quanto qualquer outra, não aos sucessos, mas aos fracassos do capitalismo.” (WOOD, 2014, p. 102)

A globalização realmente existente significa a abertura das economias subordinadas e sua vulnerabilidade ao capital imperial, enquanto a economia imperial continua protegida tanto quanto possível dos efeitos esperados. Globalização não tem nada a ver com liberdade de comércio. Pelo contrário, ela está associada ao controle cuidadoso das condições de comércio, [...]. (WOOD, 2014, p. 103).

Esse movimento global encetou na administração pública brasileira também um movimento de mudança, sob a aura das vantagens que a abertura econômica traria à população, que teria acesso mais livre aos produtos *importados*. Entre 1979 e 1981, durante o último governo militar, começou o processo de reforma administrativa e abertura econômica, numa tentativa de eliminar as disfunções da burocracia, com o Programa Nacional de Desburocratização, do Ministério Extraordinário da Desburocratização.

Esse programa não teve prosseguimento devido à transição do regime ditatorial para o democrático, dadas as mudanças políticas que ocorriam não só de governo, mas de regime de governo. Outra tentativa foi com o Programa Nacional de Desestatização em 1981. “Modificado pelos governos Sarney e Collor, [o programa] ficou no imaginário político brasileiro como sinônimo de privatizações.” (COSTA, 2012, p. 81). Efetivamente, o Programa Nacional de Desestatização foi regulamentado pela Lei n.º 8.031/90, que permitiu a transferência à iniciativa privada

¹³ *Diretas Já* foi o movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido em 1984.

de atividades que, naquela perspectiva das reformas, eram “indevidamente exploradas pelo setor público”. (BRASIL, 1990, art. 1º, I).

Foi logo no início dos anos 1990 que aconteceram as primeiras privatizações e a liberalização do comércio exterior. Surgem também as primeiras Organizações Não Governamentais (ONG) que inauguram as Parcerias Público-Privadas (PPP).

A série de privatizações de empresas brasileiras não promoveu o desenvolvimento econômico¹⁴ almejado como, por exemplo, a economia nas despesas com o funcionalismo público, ou a excelência nos serviços prestados por toda a gama de empresas telefônicas que substituíram as estatais. Ou ainda, a contrapartida social e econômica que a venda da estatal Vale do Rio Doce¹⁵, por exemplo, poderia ter gerado. Mas o tão propagado sucesso resultante das privatizações não chegou e as Parcerias Público-Privadas (PPP) vieram

[...] como um promissor mecanismo para minimizar os danos causados por formas anteriores de privatização, ainda que sem abandoná-las. Mais importante, as parcerias permitiram enquadramentos múltiplos e a realização de múltiplos interesses e múltiplos objetivos. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1139).

Somado a essas novas ações, havia um agravante, fruto da burocracia patrimonial, que emperra ainda mais os processos burocráticos na administração brasileira: a luta político-partidária pelo direito de nomeação para cargos públicos, loteados entre partidos. Segundo Costa, a burocracia brasileira serve de “[...] meio para realização de programas políticos que detém o poder; é a burocracia da administração pública onde os quadros são preenchidos em função das necessidades do partido hegemônico.” (COSTA, 2012, p. 82-83).

Nesse contexto político de transição, um novo olhar foi gestado sobre a administração da educação, bastante crítico aos conceitos anteriores, e também

¹⁴ Bresser Pereira conceitua desenvolvimento econômico como “[...] um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou estados-nação que realizam sua revolução capitalista, e se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente automático ou auto-sustentado na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos.” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 1).

¹⁵ O resultado que temos hoje é um desastre ambiental e social sem precedentes até mundiais, após o rompimento da barragem da Samarco, empresa da hoje privatizada Vale, em Mariana-MG dia 05/11/2015, até o momento sem reparo aos danos humanos e ambientais.

ambíguo, dadas as novas implicações que a reforma da administração pública recém-iniciada gerava para a educação.

Nas considerações finais da sua dissertação de mestrado, a professora Maria Dativa propõe um novo pensamento para a administração educacional brasileira, lançando alguns princípios que, juntamente com os demais autores críticos ao modelo administrativo adotado até então, subsidiarão a crítica à administração educacional tradicional, a partir do final dos anos de 1970. Para a autora, “as propostas a serem feitas terão que assumir a configuração de projetos e não de modelos.” (GONÇALVES, 1980, p. 81).

Pela primeira vez, em seu texto, aparece a palavra *gestão* evidenciando a direção que o termo adotado queria imprimir: “por que não fomentar a maior participação em todos os níveis, inclusive criando formas de gestão, eliminando-se assim os tão *convincentes* e *úteis* segredos do poder, próprios da hierarquização burocrática?” (GONÇALVES, 1980, p. 83, grifos da autora).

E encerra:

Neste sentido, o administrador educacional seria apenas aquele professor, competente e não expropriado do seu saber, como há quase 20 anos propunha Anísio Teixeira, que em face da práxis educativa prefere ajudar a organizá-la [...]. Deve-se acrescentar: *escolhido* o mais democraticamente possível pelos *seus companheiros de ação*. (GONÇALVES, 1980, p. 85, grifos da autora).

Aqui também fica evidente uma das premissas que o novo pensamento administrativo para a unidade escolar logo deixaria evidente: o da escolha do diretor ou gestor escolar pela própria comunidade educativa.

Nessa caminhada, que repensou o modelo de administração educacional, toda uma nova estrutura administrativa foi estudada e, dentre essas mudanças, o campo da administração passou a adotar a palavra *gestão* para designar a organização da educação ou da escola.

Até aquele momento, os autores clássicos da administração da educação brasileira, mesmo o inovador Anísio Teixeira, não usaram outro termo que não “administração” para designar a organização e sistematização da educação brasileira.

Ao contrário de uma empresa, a educação não visa o lucro, mas a emancipação humana por meio da apreensão do conhecimento acumulado

historicamente. E emancipação aqui é tomada como o pleno exercício da cidadania, com direitos como educação, saúde, moradia, lazer, trabalho, liberdade de expressão etc., totalmente garantidos.¹⁶

Ainda que a educação não dê sozinha essas condições, mas sim um conjunto de políticas públicas em que a educação também se insere, uma pessoa educada também para o exercício da cidadania é aquela, em princípio, capaz de defender e reivindicar seus direitos. Mas essa educação não é a baseada na rigidez da hierarquia, na primazia do controle, no pressuposto da eficiência com o mínimo recurso, ou seja, não é a educação que se faz sob a égide da administração clássica.

Uma educação para a emancipação humana se faz sob uma perspectiva democrática de vida, que implica na autonomia, na participação popular e na distribuição justa dos recursos financeiros. Para isso, foi pensado um outro tipo de administração, aquele que foi estruturado após os anos de 1970 a partir da crítica ao modelo clássico, e que ficou conhecido como gestão democrática da educação.

1.2 A TEORIA CRÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL E A EMERGENTE NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para melhor situar a transição entre os estudos da administração educacional clássica e os críticos, concomitante à introdução do gerencialismo na administração pública, interessa condensar a reflexão em torno dos conceitos de administração educacional e gestão da educação.

A mudança do conceito de administração para gestão educacional não tem suscitado muitas discussões no campo de estudo da administração da educação, durante a onda da redemocratização do país após 20 anos sob o regime militar. A militância mas, não somente ela, também uma população mobilizada pelo exercício dos seus direitos com plenitude, clamavam por mudanças em todos os âmbitos sociais. Na educação, a mobilização foi uma das mais fortes e atuantes dentro desse contexto. O movimento dos educadores de todos os níveis e modalidades, na

¹⁶ Emancipação é entendida como o “múltiplo desenvolvimento das possibilidades humanas e a criação de uma forma de associação digna da condição humana.” (BOTTOMORE, 2013, p. 202).

verdade, foi um dos maiores do país naquele momento e talvez, em toda a nossa história.

Dessa maneira, o uso do termo gestão democrática, pelos movimentos, carregava *per se* a perspectiva de mudança, a diferença entre aquele tipo de administração da educação que havia se formatado nos moldes das empresas privadas, e a nova gestão educacional pensada para aquele Brasil democrático que renascia.

Dentre os pensadores que se aplicaram em distinguir administração de gestão está Flávia Werle que, em 2001, publicou artigo sobre o tema. Nele, Werle apresenta alguns estudos que buscaram conceitos para a gestão, dentre os quais, destaca a gestão como parte da administração a partir do conceito que Wittmann e Franco (1988)¹⁷ pensaram. Para aqueles autores, administração da educação é

[...] uma instância inerente à prática educativa, que abrange o conjunto de normas/diretrizes e práticas/atividades que garantem, de um lado, o significado ou o sentido histórico do que se faz e, de outro lado, a unidade do conjunto na diversidade de sua concretização. A administração da educação engloba as políticas, o planejamento, a gestão e a avaliação da educação. (WITTMANN e FRANCO, 1988, p. 27, *apud* WERLE, 2001, p. 148).

Há um entendimento da gestão como parte da administração, sendo a gestão “a coordenação dos esforços individuais e coletivos de implementação das políticas e planos.” (WITTMANN; FRANCO, p. 28, *apud* WERLE, 2001, p. 149).

A construção deste conceito foi gradual, modificando-se ao longo das mudanças históricas, na totalidade concreta como produto da elaboração de conceitos a partir da observação imediata e da representação (MARX, 2008).

No final dos anos de 1990, a ANPAE apresentou um novo conceito para a gestão da educação: “o conjunto de políticas, planejamento, gestão e avaliação da prática social da educação.” (GRACINDO; KENSKI, 2001 *apud* ANPAE, 2001, p. 114). Neste conceito não aparece mais o princípio da divisão do trabalho que aparecia em 1961.

¹⁷ WITTMANN, L. C. e FRANCO, M. E. D. P. **Situação e perspectivas da Administração da Educação no Brasil**. Relatório Geral do programa de pesquisa: primeira fase. Brasília: ANPAE, 1988.

Para Vieira, a utilização do termo administração no lugar de gestão, “palavra hoje quase em desuso”, ainda se mantém viva até pela própria sigla – ANPAE. Mas a autora sugere que, numa futura assembleia, possa ser sugerida

[...] a mudança de denominação, desta feita, para acolher o termo ‘gestão’ no lugar de ‘administração’, buscando incorporar os ares de modernidade que as novas palavras costumam trazer, ainda que, por vezes, sejam apenas rótulos para coisas que desde sempre foram feitas no campo da atuação humana. (VIEIRA, 2007, p. 54-55, grifos da autora).

O novo conceito representa o amadurecimento do campo após o último estado da arte sobre o tema que sintetizou as políticas e a gestão da educação entre 1991 e 1997, ou seja, desde os primeiros anos após a promulgação da Constituição, até logo após a LDB.

Este importante trabalho foi realizado pela ANPAE, sob a organização dos professores Lauro Carlos Wittmann e Regina Gracindo Vinhaes entre 1998 e 1999, e

[...] analisa toda a produção acadêmica identificada e que se constitui uma expressão do compromisso acadêmico-político de pesquisadores do mais alto nível com a causa da construção histórica de uma educação pública gratuita, universal e de qualidade para todos.” (ANPAE, 2001, p. 7).

A realização do estado da arte publicado pela ANPAE foi de grande fôlego, pois envolveu a rede nacional de pesquisadores da associação, bem como autores dos capítulos do livro de cerca de dez universidades brasileiras. Ainda, o levantamento dos dados resultou na elaboração de 11 categorias de análise para a elaboração final do estado da arte¹⁸, compreendendo toda a política educacional, e não só a gestão.

O estado da arte das pesquisas da área traz gestão no próprio título: Política e Gestão da Educação (1991-1997) (ANPAE, 2001). As pesquisadoras Gracindo e Kenski, ao estudar a produção da pesquisa sobre gestão dos sistemas educacionais no Brasil, posicionaram-se frente ao conceito de gestão da educação compreendendo três possibilidades que ele pode encerrar: gestão como processo dentro da ação administrativa, como intenção política numa nova alternativa para os

¹⁸ As 11 categorias do estudo da ANPAE são as seguintes: Escolas/Instituições Educativas e Sociedade, Direito à Educação e Legislação do Ensino, Políticas de Educação: Concepções e Programas, O Público e o Privado na Educação, Financiamento da Educação, Municipalização e Gestão Municipal da Educação, Planejamento e Avaliação Educacionais, Profissionais da Educação: Formação e Prática, Gestão de Sistemas Educacionais, Gestão da Universidade e Gestão da Escola.

procedimentos político-administrativos da educação, e como sinônimo de gerência, numa abordagem neotecnista (GRACINDO; KENSKI, 2001 apud ANPAE, 2001).

A primeira possibilidade refere-se à discutida percepção da gestão como parte da administração. Essa foi a perspectiva dos estudiosos da administração da educação de meados de 1970, que a pensaram como um sistema aberto, funcional-técnica e organizado de modo a tornar menos impessoais as relações escolares, até aquele momento desprezadas ou tratadas como se chão de fábrica fossem.

Gonçalves (1980) demonstrou que essa *nova* perspectiva de gestão não diferia da clássica anterior, e a administração escolar permanecia pensada nos moldes da divisão tradicional do trabalho e do controle.

A segunda possibilidade que as autoras apontam é a politização da ação administrativa que o termo gestão pode denotar. Essa é a visão dos críticos da administração escolar clássica, a partir dos anos de 1980.

Por fim, gestão ainda pode ser compreendida como a nova forma de organização das corporações, para que continuem atendendo o velho conteúdo: o capital. Sobre isso, comentam:

É interessante verificar que tanto os organismos internacionais quanto os movimentos sindicais que postulam posições mais avançadas na área optaram pelo termo gestão. Certamente as motivações de ambos não estão alicerçadas nos mesmos pressupostos e nos mesmos objetivos. Percebe-se que o Banco Mundial (a título de exemplo) e os técnicos brasileiros que esposam e desenvolvem as políticas ditadas pelos acordos internacionais adotam o termo gestão como sinônimo de gerência, como processo instrumental através do qual fica garantida a implementação dessas políticas. [...] De outro lado, muitos dos educadores que têm posições avançadas sobre a educação parecem utilizar a expressão gestão da educação como uma reação à forma descomprometida, "neutra", técnica e mantenedora da realidade vigente com que a administração da educação se desenvolveu na década de 70, trazendo importantes reflexos nas seguintes. (GRACINDO; KENSKI, 2001 apud ANPAE, 2001, p. 113, grifo das autoras).

Gestão então pode servir a diversos significados e visões políticas, e também se tornou um termo para designar o campo de estudo da administração da educação a partir do início dos anos de 1980. E nesta conotação, o conceito de "gestão democrática da escola" se expande para todo o processo educativo, que abrange o planejamento e a organização dos sistemas de ensino, de modo que se assegurem, teoricamente, as dimensões política, técnica e pedagógica da administração, estritamente ligada à prática educativa.

[...] entende-se por Gestão de Sistemas Educacionais o processo político-administrativo, contextualizado e historicamente situado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. (GRACINDO e KENSKI, 2001 apud ANPAE, 2001, p. 114, grifo das autoras).

Mas o termo gestão vem sendo utilizado tanto pelo discurso progressista quanto pelo conservador que se consolidou nos anos de 1990. O neoliberalismo, como forma de negar a lógica totalizante do capitalismo, ao também utilizar o mesmo temário da esquerda, reverbera a pluralidade de identidades e das relações sociais.

Na época atual, os campos são praticamente indistintos e as fronteiras são pouco nítidas, havendo uma hibridização muito grande entre discursos de diversas matrizes. Penso que a argumentação diferencialista contribuiu muito com a não-existência de lugares políticos fixos. A diferença, a inclusão, a gestão democrática, a participação e a democratização são alardeadas em discursos políticos, econômicos, sociais e educacionais. (KLAUS, 2011, p. 195).

Há uma imprecisão conceitual que advém do jogo político de forças ideológicas que identificam a gestão da educação de acordo com os seus interesses. Isto será apontado por Pereira e Andrade (2005) e Maia (2008) quando da análise das revistas da RBPAE.

Interessa, pois, conhecer o apanhado da produção acadêmica da administração da educação, nas revistas do campo que surgiram no final dos anos de 1970, justamente trazendo o percurso crítico da administração da educação que ali se iniciava, tendo como culminância a transição para gestão da educação e as ambiguidades dos conceitos.

1.2.1 A trajetória da crítica à administração da educação nas revistas acadêmicas

As análises das revistas se pautaram na leitura que Viviane Klaus (2011) fez da Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE), atualmente Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), de 1983 a 1995, com o objetivo de mapear a mudança da ênfase de administração educacional para gestão educacional. A autora também analisou os Cadernos de Administração da

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) publicados entre 1961 e 1982, por materializarem “as discussões realizadas pela Associação desde a sua fundação e [que] podem ser considerados como uma das primeiras tentativas de sistematização dos debates realizados sobre o tema nas décadas anteriores.” (KLAUS, 2011, p. 35).

Também Pereira e Andrade (2005) e Maia (2008) analisaram a RBAE com a intenção de encontrar os modos como a administração da educação foi tratada. Os primeiros utilizaram os exemplares publicados entre 1983 e 1996, e Maia analisou a totalidade das revistas até os anos 2000. Para Pereira e Andrade:

[...] este estudo constitui uma abordagem voltada a desvelar, na medida do possível imposto pelos limites destas notas, as peculiaridades das práticas dos agentes do campo educacional, isto é, as formas de interesse, as estratégias empregadas, as relações de poder etc., além das características e especificidades da produção simbólica educacional. (PEREIRA; ANDRADE, 2005, p. 138-139).

Os autores escolheram o período estudado por abranger o primeiro ciclo da revista até 1996, último ano antes de mudar o nome para Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE). Tanto para eles quanto para Klaus (2011), a escolha da RBAE se deu também por ser uma revista da ANPAE, isto é, de uma associação representativa dos pesquisadores de administração educacional.

Em síntese, o propósito foi verificar nos escritos da RBAE, catalogados por Klaus (2011), Pereira e Andrade (2005) e Maia (2008), e nos Cadernos da ANPAE também por Maia (2008) e Klaus (2011), o enfoque dado à transição de administração para gestão educacional. Começo situando as revistas e as respectivas entidades que as publicavam naquele contexto de lutas pela democracia no final dos anos de 1970.

Três entidades científicas da educação foram fundadas quase que ao mesmo tempo. Em 1977 a ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), em 1978, a CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), e a ANDE (Associação Nacional de Educação), em 1979. Saviani participou da fundação das três e esclarece que não só a organização dos professores de graduação e pós-graduação aconteceu naqueles anos, como também as associações e sindicatos de professores da educação básica proliferaram (SAVIANI, 2008).

Klaus (2011) reuniu os números da RBAE entre 1983 - ano inicial - e 1995, e percebeu que as discussões eram recorrentes. Enumera os temas: “administração e planejamento da educação, formação do administrador escolar, eleição de diretores e estratégias de integração escola/sociedade/comunidade, dentre outras.” (KLAUS, 2011, p. 37). Dada a repetição das temáticas, elencou apenas dois exemplares da Revista, sendo o primeiro de 1983, onde destacou o artigo de Moacir Gadotti intitulado *A formação do administrador da educação: análise de propostas*¹⁹. A autora afirma que esse artigo condensa boa parte das discussões encontradas nos demais exemplares da Revista.

O segundo exemplar tratado pela pesquisadora é de 1986, escolhido por fazer uma referência explícita à gestão democrática da educação. Ou melhor, este é o primeiro exemplar daquela Revista a trazer a discussão de gestão democrática da escola pública. Na sequência, a autora faz uma minuciosa análise do artigo de Gadotti em que conclui ser ele muito representativo do “tom da teorização crítica” recorrente nas demais edições da Revista.

Grande parte dos artigos lidos abordava a necessidade de: formular a educação; aumentar a participação da sociedade civil; problematizar a proposta dominante imposta pelo Governo (autoritarismo, concentração do poder político, centralização); questionar a burocratização dos processos; dentre outros. (KLAUS, 2011, p. 190).

No texto de Gadotti, aponta algumas semelhanças entre o discurso neoliberal que também se formava à época, e o discurso progressista, de cunho marxista, de Gadotti e de muitos outros professores que elaboravam a teoria crítica da administração.

Por exemplo, afirma que “diante da organização da sociedade civil, o Estado já não tem mais condições de impor uma nova política educacional” (GADOTTI, 1983, p. 41 apud KLAUS, 2001, p. 189). Mas o que Gadotti propunha não era menos Estado no sentido do Estado mínimo para os direitos sociais. O que a teoria crítica queria era que o Estado bancasse estrutural e financeiramente a nova proposta para a educação brasileira que estava sendo gestada pelos movimentos dos educadores.

[...] uma das causas do mau funcionamento do sistema educacional deve-se à excessiva centralização, à uniformização nacional da educação e,

¹⁹ GADOTTI, M. A formação do administrador da educação: análise de propostas. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 38-45, jul./dez., 1983.

principalmente, à absoluta ausência dos educadores e da sociedade na elaboração dessa política. Reivindicam, portanto, uma participação nas decisões e uma descentralização de recursos e responsabilidades e uma autonomia maior em todos os planos (didático, administrativo etc.). (GADOTTI, 1983, p. 42 apud KLAUS, 2001, p. 189).

O que houve foi que a teoria crítica que impulsionou Gadotti e outros autores a combater a lógica administrativa empresarial transferida à educação, não fez surgir uma nova prática administrativa calcada na democracia, na participação e na formação política e pedagógica. Essa gestão democrática ficou no desejo. O que se anunciava no contexto do Estado, como nova gestão educacional, eram princípios gerenciais que respondiam à nova estrutura do capitalismo.

Temas como participação e autonomia também serviam àqueles que buscavam a flexibilidade para continuar exercendo poder e controle e, não exatamente, os que buscavam maior participação social e distribuição do conhecimento.

Richard Sennett, sociólogo americano, crítico da teoria do capital humano, afirma que “a repulsa à rotina burocrática e a busca da flexibilidade produziram novas estruturas de poder e controle, em vez de criarem as condições que nos libertam.” (SENNETT, 2011, p. 54). O que houve foram dois movimentos paralelos - o neoliberalismo ditando novas regras para a educação, como a descentralização, a responsabilização da comunidade escolar pela manutenção física das escolas, sistemas de avaliação massificados etc., e a teoria crítica da administração - que com divergências teóricas, mas coincidências históricas -, convergiam para os mesmos temas, porém com enfoques muito diferentes.

Quanto à análise da RBAE de 1986, Klaus não destacou um artigo específico, dado que toda a Revista trata de gestão democrática e, de acordo com o levantamento realizado, é a primeira vez que o termo aparece nessa publicação. Os tópicos destacados são: “fundamentos e perspectivas para a gestão democrática da educação; experiências de democratização nos diversos níveis de ensino (inclusive no ensino universitário); relações entre educação, constituinte e constituição.” (KLAUS, 2011, p. 198).

Os textos da Revista se mantinham no campo normativo, nas regras e preceitos que a gestão democrática deveria seguir. Na proposição das políticas educacionais da década de 1990, o que se viu de fato foram os ditames do neoliberalismo para a educação.

O combate à burocracia se fez com inovação institucional e gerencial, com descentralização e readequação do Estado. A participação incentivava o protagonismo dos educadores, com a ajuda dos pais, no controle das metas educacionais, medidas pela avaliação dos resultados e desempenho. “A abertura da escola e a maior participação escolar na tomada de decisões fazem parte de formas cada vez mais refinadas de governo da população.” (KLAUS, 2011, p. 157).

Ou seja, houve um descolamento do eixo das intenções dos anos de 1980 por gestão democrática, para o que se deu nos anos de 1990 com a corrida à eficiência, com a descentralização financeira para os municípios revestida de autonomia, a terceirização de serviços, o controle dos resultados (PERONI, 2003). O significado da gestão educacional é muito diferente daquele almejado pelos teóricos críticos da década de 1980:

A gestão compartilhada implica uma visibilidade enorme da função docente, que passa a ser regulada por pais, colegas, especialistas de diversas áreas, gestores, alunos, funcionários. A própria gestão autônoma das escolas é regulada a partir de avaliações de larga escala. Os lugares dentro da instituição são cada vez mais híbridos, pois todos devem ser gestores. (KLAUS, 2011, p. 157-158).

É importante perceber a que pode servir dois discursos muito próximos: o da gestão democrática e o da gestão gerencial. O primeiro representava o anseio por mais democracia, mais educação, maior participação social, tudo para dar condições concretas para que as pessoas agissem sobre as suas próprias vidas e as dos demais, em prol da transformação social.²⁰

O segundo representa a materialização deste mesmo discurso por mais educação, porém, com outro objetivo. Poderia haver mais educação, mais participação e mais democracia de modo que não houvesse mudanças econômicas e sociais estruturais.

Voltaremos a essa discussão para agora dar vez à análise da RBAE realizada por Gilson R. de M. Pereira e Maria da Conceição Lima de Andrade, ambos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau-SC (FURB).

²⁰ Na acepção de Vitor Paro, “em seu sentido radical, a transformação social deve estar comprometida com a própria superação da maneira como se encontra a sociedade organizada. Não, portanto, a mera atenuação ou escamoteação de antagonismos, mas a eliminação de suas causas, ou seja, a superação das classes sociais.” (PARO, 1991, p. 92).

A pesquisa dos autores não é sobre a tendência da mudança de administração para gestão, mas sobre “os modos pelos quais a Administração da Educação foi abordada na Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE), durante os anos de 1983 a 1996” (PEREIRA; ANDRADE, 2007, p. 138). O intento era descrever as formas de construção do objeto da disciplina acadêmica da administração da educação e, junto a isso, os interesses, estratégias e relações de poder no campo (PEREIRA; ANDRADE, 2007).

Embora não tenham feito uma análise do conteúdo do campo, mas sim de seu lugar no espectro das pesquisas de educação no Brasil, importa considerar alguns pontos importantes que eles trazem a essa discussão.

Começam justificando a pesquisa a partir dos números da RBAE até 1996, ou seja, antes de se chamar Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), “pela abrangência do primeiro ciclo da revista” e por ser um lugar privilegiado ao trazer a produção e a distribuição dos “conhecimentos técnicos” e das “crenças legítimas” dos profissionais do campo (PEREIRA; ANDRADE, 2007, p. 139).

Como anteriormente mencionado, a RBAE e as demais revistas surgem no contexto da redemocratização do país e, por isso, nascem num momento acadêmico altamente politizado. As construções na administração da educação refletiram e foram condicionadas pelo forte apelo político. Inclusive, Pereira já havia publicado um trabalho em 2004²¹ sobre o processo de politização iniciado em meados de 1970. No texto analisado aqui, o autor afirma, juntamente com Andrade, que na década de 1990 esse processo intenso praticamente se extinguiu (PEREIRA; ANDRADE, 2007).

E neste campo altamente politizado, a produção da administração da educação se construiu na redefinição do papel do administrador com especificidade política da profissão e seus atributos técnicos-operacionais, e também com a construção da disciplina propriamente dita. “Compromisso político e competência técnica parecem soldar as crenças do momento, os imperativos capazes de conduzir os educadores às lutas por mudanças sociais.”. (PEREIRA; ANDRADE, 2007, p. 144).

²¹ PEREIRA, G.R.M. **A força das afinidades**: estudo sobre a politização do campo educacional brasileiro. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/104/106>> Acesso em: 05 mar. 2015.

Naquele período o novo administrador deveria ser um motivador da participação e criar os canais para que ela acontecesse. Pereira e Andrade citam alguns dos autores críticos à teoria clássica da administração educacional – Gadotti, Arroyo – como aqueles que escreviam que

[...] a participação, a mobilização e a organização dos estratos populares constituem trunfos simbólicos e políticos nas lutas por aquilo então percebido pelos agentes como “reorganização dos educadores”. As palavras-de-ordem mais presentes são democratização, gestão democrática, administração colegiada (Rodrigues, 1985)^[22], entre outras. (PEREIRA; ANDRADE, 2007, p. 144).

Segundo os autores há um trabalho de legitimação cultural do campo, de rompimento com as teorias da administração clássica, e fundação de um paradigma de esquerda, advindo de acadêmicos “intérpretes do marxismo e protagonistas intelectuais das lutas do período.” (PEREIRA; ANDRADE, 2007, p. 145). E continuam:

Não usufruindo prerrogativas associadas às prestigiosas faculdades de economia e administração, também não contando com os recursos materiais e simbólicos proporcionados pelas disciplinas voltadas à gestão dos negócios e, além disso, cientes do jejum conceitual da Administração da Educação, os agentes são compelidos, pelas lutas, a uma verdadeira corrida para a teoria, cuja intensidade é proporcional aos reclamos, perceptíveis em todo o período, sobre a fragilidade teórica da disciplina – “Em termos da Administração Educacional verificamos que poucos e insignificantes têm sido os avanços apresentados nessa área de estudos” (Alonso, 1995, p. 10)^[23]; “a inexistência de uma teoria não apenas caracteriza a administração escolar, como a educação em geral” (Etges, 1993, p. 28)^[24]. (PEREIRA; ANDRADE, 2007, p. 146).

Essa “corrida” pela teoria foi promovida por uma visão conceitual sócio-histórica marxista. Os autores citam cinco artigos principais²⁵ como aqueles que inauguraram e orientaram praticamente toda a pesquisa posterior do campo.

²² A lista de referências do texto não traz Rodrigues (1985). Tendo a acreditar que não somente por coincidência, mas por ser um dos autores críticos, nesse caso, Neidson Rodrigues, também citado nesta tese.

²³ ALONSO, M. A administração educacional e os desafios da modernidade. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 9-26, jan./jun. 1995.

²⁴ ETGES, N. J. O conteúdo e as formas da administração escolar moderna. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 27-48, jul./dez. 1993.

²⁵ ARROYO, M.G. A administração da educação é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 122-129, jul./dez. 1983.
SANDER, B. Consenso e conflito na administração da educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 12-34, jan./jun. 1983.

Concluem o texto afirmando que o campo amargava falta de prestígio e fragilidade teórica tanto por estar à sombra de disciplinas como a sociologia da educação, história da educação e até didática, quanto pela heteronomia da disciplina causada pelo deslocamento de seus pesquisadores para cargos administrativos (PEREIRA; ANDRADE, 2007).

Pouco prestigiosa, e praticamente marginal no âmbito das faculdades de economia e administração, a produção em Administração da Educação no Brasil resulta, em geral, do trabalho de agentes de reduzidos capitais culturais (Oliveira; Catani, 1994, p. 12)^[26]. Disso decorre que significativa parcela da produção é feita sob a tônica quer de enfoques técnicos e quantitativos, quer de prescrições práticas advindas das teorias da administração de empresas [...]. (PEREIRA; ANDRADE, 2007, p. 148).

A despeito de discordar da generalização de que a produção na área seja de detentores de “reduzidos capitais culturais”, a prescrição é bastante presente no campo, embora a partir dos anos de 1980 a politização tenha dotado a disciplina de erudição teórica, em contraposição à técnica.

Neste trabalho, essa constatação não é necessariamente uma crítica ao campo da administração educacional. Entende-se que é da natureza da administração normatizar para assim planejar, organizar e orientar a prática educativa. O que se aponta é como a prescrição tem sido a tônica do campo mesmo após as críticas que o modelo clássico administrativo da educação recebeu, a partir dos anos de 1970.

O foco do próximo trabalho, de Maia (2008), foi considerar a trajetória do pensamento administrativo nas revistas da ANPAE (RBAE e RBPAE) e nos Cadernos da ANPAE. Nos 45 artigos analisados, a autora entende que há polarização entre os termos administração e gestão, na clássica distinção já comentada entre a administração como o modo atrasado e capitalista de se pensar a organização educacional, e gestão como o conceito moderno e crítico daquela.

WITTMANN, L.C. Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 10-22, jul./dez. 1983.

FRIGOTTO, G. Educação como capital humano: uma “teoria” mantenedora do senso comum. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 10-37, jan./jun. 1984.

CURY, C. R. J. O compromisso do profissional de administração da educação com a escola e a comunidade. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 44-50, jan./jun. 1985.

²⁶ OLIVEIRA, R.P.; CATANI, A.M. A Pesquisa em administração escolar no Brasil. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 9-15, jan./jun. 1994.

É preciso desmitificar essa polarização entre a administração *do mal* e a gestão *do bem*. Primeiro trazendo novamente o pensamento de Anísio Teixeira que, localizado na defesa da democracia já nos anos 40 do século passado, citava pressupostos que hoje se identificam com a gestão democrática, à época relacionados à administração da educação. O excerto abaixo de um dos seus textos atesta isso:

Se o processo educativo é, assim, individual e peculiar a cada um, está claro que, de todas as instituições, nenhuma precisa de maior autonomia e liberdade de ação do que a escola. Essa autonomia vai do aluno ao professor, até ao diretor do estabelecimento. Cumpre dar a cada estabelecimento o máximo de autonomia possível e essa regra é a grande regra de ouro da educação. Tudo que puder ser dispensado, como controle central, deverá ser dispensado. (TEIXEIRA, 2005, p. 13).

Anísio Teixeira, ao contrário dos demais autores dele contemporâneos, que não questionam a forma administrativa empresarial da educação, deixa clara a necessidade da autonomia para que a educação se faça democrática. Compreende a lei como um limite das condições necessárias para que a educação se efetive, e não como prescrição da forma como isso se dará:

A lei, em educação, tem de se limitar a indicar os objetivos da educação, a fixar certas condições externas e a prover recursos para que a mesma se efetive. Não pode prescrever as condições internas do seu processamento, pois essas condições são resultantes de uma ciência e uma técnica em constante desenvolvimento, e objeto do controle da consciência profissional dos próprios educadores, e não de leis. (TEIXEIRA, 2005, p. 14).

Percebe-se que a novidade da democratização da educação não apareceu nos anos de 1980, mas cerca de 40 anos antes. E a opinião de Anísio Teixeira, mesmo sendo um dos poucos a fazer essa defesa àquela época, é suficientemente representativa, dada a sua importância como educador, administrador e político. Então, administração não possui uma conotação negativa *per se*.

Por outro lado, gestão não vem somente carregada de benesses. O tema da gestão democrática serviu àqueles que queriam a democracia na escola no sentido da participação da população nos rumos da escola, para o acesso irrestrito ao conhecimento sistematizado pelas camadas populares. Porém, serviu também à nova configuração administrativa que nortearia o capital e, por conseguinte, as empresas do final do século XX, e que também pautou a reforma administrativa

pública brasileira, bancada pelos governos federais a partir dos anos de 1990. Em seguida, tratarei da conjuntura político-econômica em que isso se deu.

Assim, ainda que discordando do pensamento dicotômico de Maia sobre administração e gestão, no fechamento do seu texto ela comenta a fragilidade do discurso da ANPAE, como Pereira e Andrade o fizeram. Mas para Maia a fragilidade não estava somente na pouca afirmação da administração educacional como disciplina, ou pelo afluxo dos estudiosos para cargos no governo, ou ainda pela inconsistência teórica (PEREIRA; ANDRADE, 2007). Para ela o problema está na “ausência da explicitação clara sobre os conceitos utilizados” nas publicações da ANPAE entre 1983 e 2000. Isto é, a confusão entre administração e gestão fragiliza teoricamente o campo (MAIA, 2008).

Comparando os trabalhos de Klaus (2011) e Pereira e Andrade (2007), ainda que tenham enfoques diferentes quanto à leitura que fizeram da RBAE – a primeira para observar a transformação terminológica de administração para a gestão e os segundos para analisar a produção do campo –, alguns pontos são semelhantes. Ambas as leituras se concentram no mesmo período da revista: desde a sua fundação até meados da década de 1990, quando a revista muda de nome.

Os três autores concluíram que os conteúdos dos textos eram praticamente monotemáticos, focados na formação do diretor escolar e na participação dos agentes escolares na gestão. Klaus (2011) fez a leitura de todos os textos no período de 1983 a 1996, mas selecionou apenas um texto, de Moacir Gadotti, como representativo da temática que se sobressaía na época. Pereira e Andrade também leram tudo o que foi publicado entre 1983 e 1995, no entanto, como fizeram a abordagem da administração educacional pela revista naquele período, referiram-se a vários textos.

Porém, quando citam o mesmo texto de Gadotti (1983), concordam que a teorização crítica do autor embasa e sintetiza o pensamento administrativo educacional de cunho sócio-histórico e transformador daquele momento. Só que para Klaus, além de este pensamento não ter se concretizado na prática da educação brasileira, para ela a temática foi o substrato para o pensamento neoliberal da administração que se utilizava e se utiliza dos mesmos conceitos: participação, gestão, autonomia, servindo aos dois discursos: o transformador e o conservador. Essa visão não é evidenciada no texto de Pereira e Andrade (2007)

que se limitam a chamar Gadotti, e os demais críticos, como aqueles que têm “crenças legítimas”, “propagadores de palavras de ordem”.

Discordo em parte dos três autores. De Pereira e Andrade por darem a impressão de criticar Gadotti por ter “crenças legítimas” ou por utilizar o que chamaram de “palavras de ordem”. Há que se situar o autor no período em que escreveu, de busca teórica para o campo em plena movimentação pelas *Diretas Já*. Ele era um dos autores das “pedagogias de esquerda”, no campo marxista. Já Klaus parece dar a Gadotti uma responsabilidade muito grande, além de não fazer muito sentido seu texto também ter servido como o estopim das reformas educacionais neoliberais, como sintetiza nesta frase:

Os ataques proferidos à burocracia, à lógica piramidal, ao autoritarismo do Estado, ou seja, a toda a lógica administrativa criada durante as décadas de 1940, 1950 e 1960, contribuíram para a emergência do capitalismo flexível e da governabilidade neoliberal [...]. (KLAUS, 2011, p. 191).

Por fim, Klaus capta a essência crítica à teoria geral da administração de empresas aplicada à educação como tema central das revistas, assim como faz a comparação entre aquela terminologia e a atual, evidenciando as novas formas de “governo”²⁷ da população. (KLAUS, 2011, p. 15).

Maia (2008) também enxerga essa mudança de terminologia como novas formas administrativas, mas vê com positividade a transição de administração (conceito empresarial) para gestão (conceito democrático). Sua análise não considera o que Klaus captou: o conceito de gestão também pode ser empresarial, embora os autores críticos não a utilizassem com esse perfil.

Pereira e Andrade (2007) evidenciam o aumento da politização no campo da administração, algo que anteriormente aos anos de 1980 era menos perceptível, sendo a administração da educação uma disciplina desprestigiada, com pouco embasamento teórico e predomínio da pesquisa quantitativa. Assumem que a politização da disciplina trouxe a teoria de esquerda para embasar, principalmente, o novo perfil do administrador da educação que se desejava naqueles tempos de retorno à democracia, com compromisso político e competência técnica. Essa base teórica foi, e em muito ainda é, predominante nos estudos da administração da

²⁷ A autora explica que a palavra “governo” embora em desuso na língua portuguesa, segundo Veiga-Neto (2002), é mais adequada à ação ou ato de governar (KLAUS, 2011, p. 15).

educação, o que a qualificou como uma disciplina de maior legitimidade frente às demais da educação.

Este apanhado das revistas acadêmicas do campo da administração educacional encerra o conjunto de análises realizadas até meados dos anos de 1990, quando o temário neoliberal estava justamente se sedimentando no tema da gestão educacional. A temática da gestão na educação refletia o que se instalou, ao longo da década, na administração pública brasileira, quando

[...] alguns temas, antes não associados à administração pública, começaram a integrar o seu corpo conceitual, tais como “governança”, “atendimento ao cidadão”, “parceria”, “mercado”. A reforma da gestão pública assumiu-se como gerencial, adotando práticas e técnicas da gestão empresarial, que aumentassem a eficiência e a qualidade do serviço público, a partir de mecanismos como a responsabilização e o controle social. (COSTA, 2012, p. 92).

As medidas tomadas naquele período foram desastrosas. Várias políticas públicas em andamento foram canceladas, além de uma drástica redução em atividades estatais essenciais. “[...] o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal, algo que produziu uma lógica do ‘salve-se quem puder’.” (ABRUCIO, 2007, p. 70, grifos do autor).

O modelo administrativo burocrático que, apesar de tudo, se tinha, e a nova administração que se pretendia, num contexto democrático, tentaram combinar ajuste econômico, privatização, desregulamentação e reordenamento do setor público com democracia, na reforma implantada pelo ex-presidente Collor (1990-1992). Em termos operacionais, reduziu de 27 para 12 o número de ministérios e extinguiu vários órgãos, o que “alterou drasticamente a estrutura de cargos em comissão - principalmente as funções gratificadas - e resultou em redução do quadro de pessoal permanente e temporário.” (MARTINS, 1995, p. 113).

O estamento burocrático transitava entre a tecnocracia e o padrão político-corporativo. O resultado prático é a formação de “grandes esquemas” em busca de recursos e influência sobre a administração pública, além da “conquista de privilégios condizentes com a condição de estamento, categoria e classe social, mas não com as características funcionais das carreiras.” (MARTINS, 1995, p. 115).

É com este panorama político que se inicia a década de 1990, quando mudanças significativas na condução da administração pública ocorrem, e com reflexos na administração da educação.

1.2.2 A gestão da educação brasileira: conceitos em disputa

E aqui chegamos ao terceiro momento histórico da administração brasileira, o gerencialismo ou Nova Administração Pública, que começa a tomar forma, no Brasil, juntamente com o processo de redemocratização.

Em escala mundial o novo modelo administrativo surge nos países europeus nos anos de 1970 como alternativa para os sinais de esgotamento que o *Welfare State*²⁸ apresentava – ou o movimento para que o modelo se esgotasse. Os gastos públicos precisavam ser diminuídos e o gerencialismo deveria substituir a burocracia.

Não se trata pura e simplesmente da utilização direta de técnicas da administração de empresas na gestão pública, nem do abandono das categorias da burocracia clássica de uma vez por todas. Implica, isto sim, na apropriação e posterior adaptação daqueles modelos, no sentido de reconstruir a capacidade de gestão do aparelho do Estado. (COSTA, 2012, p. 90).

Aos países desenvolvidos cabia então a elaboração, a aplicação e o gerenciamento da reforma da gestão pública. Aos países em desenvolvimento, como o Brasil, cabia a execução das “reformas de enxugamento do Estado, dentro do repertório definido pelo Banco Mundial e pelo FMI.” (COSTA, 2012, p. 87).

Essa nova política econômica, que ficou conhecida como neoliberalismo, em resposta à crise do capitalismo decorrente, segundo seus teóricos, da intervenção

²⁸ O *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social imperou na Europa após a Segunda Guerra Mundial, como forma de promoção do bem-estar da população (saúde, educação, moradia etc.) e de regulação da economia. Foi a maneira de os países capitalistas resolverem a crise econômica após a guerra e fazerem frente ao comunismo. Segundo Boron, “[...] nessa época de ouro que transcorreu entre 1948 e 1973, o que houve foi um capitalismo que governava politicamente os mercados mediante uma densa rede de regulações e intervenções de todo tipo.” (BORON, 2001, p. 180). A nova política econômica afetou o *Welfare State*, que foi sendo reduzido aos poucos. Mesmo com o fim do *Welfare State*, Macpherson (1978) acreditava que o nível tecnológico de produtividade possibilitaria uma vida de bem-estar para todos. Sabe-se que a previsão de Macpherson não se deu. O Estado de Bem-Estar praticamente desapareceu com a atual crise econômica que a Europa atravessa e, no Brasil, ele nunca foi uma realidade.

do Estado, resultou em “uma expansão dos mercados sem precedentes na história mundial do capitalismo.” (BORON, 2001, p. 174). Para Bresser Pereira,

[...] face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. (BRESSER PEREIRA, 1997).

Nos países desenvolvidos, o neoliberalismo tomou forma definitiva no final da década de 1970 com o *Thatcherismo*²⁹. Caracteriza-se basicamente pela privatização estatal, desregulamentação de direitos trabalhistas e o desmonte do setor produtivo estatal (ANTUNES, 1999).

Essa demanda chega ao Brasil no final da década de 1970, mas desde o final da década de 1960 as ações dos economistas e dos organismos internacionais se voltaram para o esforço de atribuir ao desenvolvimento econômico dos países, sobretudo em desenvolvimento, mais do que a necessidade de insumos físicos, como equipamentos de produção, estrutura e patrimônio, mas sim investimentos na construção humana individual.

Ou seja, o principal investimento para o desenvolvimento deveria ser a educação. “A ênfase não será mais na centralização, tão em voga na administração das organizações fordistas, tayloristas, fayolistas, mas na gestão de empresas altamente flexíveis, inovadoras, competitivas.” (KLAUS, 2011, p. 170).

Era a Teoria do Capital Humano que se lançava, e cujos principais mentores – Theodore W. Schultz e Gary Becker³⁰ - diziam que os problemas sociais como emprego e desempenho profissional, educação, saúde, habitação, entre outros, se deslocavam do âmbito coletivo, de responsabilidade do Estado, e deveriam ir para o âmbito individual.

Para Frigotto:

²⁹ *Thatcherismo* foi o termo inspirado nas políticas neoliberais de Margaret Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido de 1979 a 1990. Segundo Dale, é uma forma de conservadorismo que foi usado tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. É “muito apropriadamente chamado ‘populismo autoritário’, em que ambos os espectros se baseiam seletivamente, recombinao fios de conservadorismo (particularmente aqueles que apelam para as bases, ao invés da hierarquia existente no Partido Conservador); e os tricota frouxamente com reações oportunistas para os problemas contemporâneos”. (DALE, 1989, p. 77, grifos do autor, tradução nossa).

³⁰ Para aprofundamento na Teoria do Capital Humano: BECKER, G. S. **Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education**. [S.l.]: Chicago, University of Chicago Press, 1964, 1993, 3rd ed.

Partindo do pressuposto de que o componente da produção que decorre da instrução é um investimento em habilidades e conhecimentos que aumenta as rendas futuras semelhante a qualquer outro investimento em bens de produção, Schultz define o 'capital humano' como o montante de investimento que uma nação ou indivíduos fazem na expectativa de retornos adicionais futuros.

Por essa via, Schultz pretendeu tirar da economia neoclássica o enigma que não conseguia explicar o agravamento da desigualdade entre nações e entre indivíduos e grupos sociais. Estava oferecendo, pois, aos intelectuais pesquisadores e à classe burguesa no seu conjunto, um novo 'fator', que, somado aos demais representaria a solução do enigma do maior ou menor desenvolvimento entre nações e maior ou menor mobilidade social entre indivíduos. A concessão do prêmio Nobel de Economia em 1979 pela elaboração deste conceito, a despeito das polêmicas internas dos economistas burgueses, é um claro reconhecimento de que o mesmo expressa a visão legítima de classe para explicar a desigualdade econômica e social entre países e entre indivíduos. (FRIGOTTO, 2009, não p., grifos do autor).

Nessa conjuntura, o público-alvo dos governos não é mais a totalidade da população, sobretudo nos países que mantinham o *Welfare State*, mas sim aqueles que não conseguem atingir os patamares mínimos de existência. Assim, o desenvolvimento econômico possibilitaria que o nível de renda das pessoas desse acesso próprio à saúde, à educação, à segurança, à propriedade privada, enfim, ao bem-estar³¹.

E esse patamar de desenvolvimento ainda não havia sido atingido, pois de acordo com Schultz (1967) havia uma ineficiência administrativa generalizada causada pelo excesso de burocracia e pela centralização na tomada de decisões. Ineficiência essa também refletida na escola, dada a sua forma de administrar.

A sequência teórica do campo nos Estados Unidos trouxe outras áreas do conhecimento à administração, sobretudo na figura de Elton Mayo, com a teoria das relações humanas, que já datava de 1927. Grupos interdisciplinares somam-se à administração para suprir as necessidades de flexibilização do trabalho, uma demanda advinda da crise do capital. Os campos da Psicologia, Sociologia, Biologia etc. somam à administração atribuições que extrapolam as funções somente administrativas.

Tanto nos EUA quanto no Reino Unido, a situação das políticas educacionais no final dos anos de 1970 criaram uma combinação favorável para a implementação

³¹ Para Bresser Pereira (2006, p. 11), “[...] o objetivo do bem-estar não significa uma distribuição de renda mais igual. Difícilmente ela o será. Existe uma ampla corrente de pessoas de boa vontade que inclui no conceito de desenvolvimento econômico a melhoria na distribuição de renda. Não concordo com essa tese, por mais atrativa que seja do ponto de vista moral, porque esta não é uma definição histórica, mas uma definição normativa.”

dos preceitos-chave do Thatcherismo, que nos EUA foram tratados pelo presidente Reagan (ANTUNES, 1999). As características daquele momento nos países podem ser amplamente listadas como:

- O enfraquecimento do consenso em torno do *Welfare State*;
- O aumento do desemprego, especialmente entre os jovens;
- O fracasso das políticas social-democratas, não só em não produzir maior igualdade e justiça social, mas na produção de vítimas negligenciadas que sentiam-se "niveladas para baixo" (um eleitorado-chave do Thatcherismo); e
- associado com essas coisas, o declínio da fé no sistema de educação estatal. (DALE, 1989, p. 77-78, grifos do autor, tradução nossa).

Em resumo, são naqueles anos finais da década de 1970 e iniciais de 1980 que, politicamente, se estrutura o neoliberalismo. Nas empresas, isso se reflete em novas estratégias que combinam outras áreas do conhecimento para embasar a flexibilização do trabalho e as novas rotinas.

De certa maneira, esta discussão chega aos pensadores da administração educacional brasileira, sendo necessária para se rever a forma tradicional como o campo estava posto até então.

Assim, surgem textos com novos enfoques, tanto os que reiteram essa perspectiva psicologizante da administração na escola, quanto a maior parte dos estudiosos, que passaram a tecer uma crítica à administração clássica e, também, ao novo modelo que nascia.

Naquele período do final dos anos de 1970, é notório que o foco dos textos clássicos era a administração escolar e não a educacional. Por exemplo, Myrtes Alonso, em 1976, reitera o papel do diretor de forma dicotômica entre as funções técnicas e administrativas da escola, sendo que a última é destinada tão somente à direção.

Para a época em que publica, Myrtes Alonso se encontrava na contramão do que vinha se discutindo, em maioria, no campo da administração da educação, pois novos autores iniciavam a crítica ao modo empresarial com que se vinha defendendo a administração dos espaços escolares (SOUZA, 2007).

Por outro lado, Alonso não pode ser considerada uma autora clássica da fase organizacional, não somente pela época em que escreve, mas também por considerar os teóricos da psicologia e da sociologia em seus estudos. É a chamada fase comportamental, própria dos anos de 1960-70, demarcada pela introdução de

novas práticas na administração, como dinâmicas de grupo, formação de líderes e a teoria de sistemas, naquela equivocada “analogia entre a vida social e a orgânica, [de modo que] as instituições teriam funções que contribuiriam para a *manutenção do sistema*.” (GONÇALVES, 1980, p. 39, grifos da autora).

Ou seja, está evidente, nesta passagem da teoria clássica para a teoria de sistemas, a noção de conservação do *status quo*, e como qualquer perturbação é encarada como disfunção no equilíbrio do sistema, ou seja, algo que precisa voltar para a normalidade anterior. Houve uma mudança de forma, mas o conteúdo permanecia.

Gonçalves explica que, ao contrário de Carvalho e Santos Filho³² (1979 apud GONÇALVES, 1980), que afirmaram que os autores da administração educacional no Brasil mantiveram a visão de dependência com a administração geral somente até as décadas de 1970, o texto de Alonso (1976) comprova que houve uma mudança no olhar, mas não na forma de pensar o assunto.

Segundo Gonçalves (1980), os autores passaram a utilizar modelos com base na ciência do comportamento, porém a lógica empresarial presente nas teorias da administração permanecia. A literatura dos Estados Unidos sobre a administração educacional continuou pautando a produção acadêmica brasileira. Agora os textos importados se situam na linha estrutural-funcionalista, tornada há tempo a tônica das organizações modernas naquele país. Myrtes Alonso foi pioneira no esforço de transição para o enfoque sociológico da administração da educação, ainda mantendo uma perspectiva clássica na análise.

No entanto, vários outros trabalhos são emblemáticos da crítica que se iniciava ao modelo administrativo educacional. Inclusive, praticamente toda a produção teórica do campo após os anos de 1990 deriva do conjunto dessas análises críticas da década de 1980 (SOUZA, 2007).

O livro *Burocracia e Ideologia*, de Mauricio Tragtenberg (1974), é um dos primeiros a inaugurar a crítica à teoria geral da administração quanto ao seu papel ideológico. Os demais textos importantes, segundo Souza (2007), são o artigo *Administração da educação, poder e participação*, de Miguel Arroyo (1979); a dissertação de mestrado intitulada *Dimensões críticas no estudo da especificidade*

³² CARVALHO, M. L. R. D.; SANTOS FILHO, J. C. **A especificidade da administração no setor educacional:** possibilidades e implicações teórico-práticas. Trabalho apresentado no Seminário de Administração da Educação, ANPAE, Fortaleza, 1979.

da *administração educacional*, de Maria Dativa de Salles Gonçalves (1980); o livro *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial? Análise da proposta do estado capitalista brasileiro para a burocratização do sistema escolar*, com a publicação da dissertação de Maria de Fátima Félix em 1984; o artigo *A teoria da administração educacional: ciência e ideologia*, de Acácia Z. Kuenzer Zung, de 1984, e a tese de doutorado publicada no livro *Administração Escolar: introdução crítica*, de Vitor Paro, em 1985.

Todos eles se dedicaram a criticar a perspectiva de administração escolar e educacional até então dominante. O autor justifica a escolha desses trabalhos para a sua análise, por terem sido amplamente referenciados em outros trabalhos (SOUZA, 2007).

[...] o foco central desses estudos críticos na área da educação se localizava no fato de os trabalhos anteriores apresentarem concepções por demais técnicas da gestão escolar, colocando-a a serviço da reprodução de um modelo de escola que não só não contribuiria para a superação das bases capitalistas sobre as quais a sociedade brasileira estava solidificada, como ainda auxiliaria a manutenção do status social econômico e político. (SOUZA, 2007, p. 66).

Saviani (2008) também corrobora essa afirmação apresentando duas ideias pedagógicas dominantes à época, ambas chamadas por ele de “pedagogias de esquerda”, inspirado por Snyders³³. A primeira provém da educação popular, das organizações de base, dirigida às escolas para “transformá-las em espaços de expressão das ideias populares e de exercício da autonomia popular” (SAVIANI, 2008, p. 415). É a tendência inspirada na pedagogia libertadora de Paulo Freire.

A segunda ideia inspirou a pedagogia crítico-social dos conteúdos, de cunho marxista, proposta iniciada por José Carlos Libâneo, e apresentada no livro *Democratização da escola pública*, em 1985. Inspira-se em Snyders para uma pedagogia que primasse pelos conteúdos “para distinguir uma pedagogia progressista ou de esquerda de uma pedagogia conservadora, reacionária ou fascista.” (SAVIANI, 2008, p. 419).

São com essas duas ideias que os autores críticos da teoria clássica da administração educacional vão conversar em seus debates e publicações. A ideia da

³³ SNYDERS, G. **Pedagogia progressista**. Coimbra, Almedina, 1974.

_____. **Para onde vão as pedagogias não-diretivas?** 2. ed. Lisboa, Moraes, 1978.

educação popular ou libertadora é a perspectiva de Mauricio Tragtenberg, Moacir Gadotti e Miguel Arroyo, por exemplo. Já os marxistas são Libâneo, Saviani, e os aqui citados, Paro e Gonçalves (SAVIANI, 2008).

O trabalho de Vitor Paro, por exemplo, está na 17.^a edição e hoje pode-se dizer que compila o pensamento da época. No entanto, o trabalho de Paro versa sobre a especificidade da administração escolar. Uma leitura mais detalhada de autores críticos tão importantes quanto Paro pode ser feita na tese de doutorado de Souza (2007).

Os autores críticos escreveram no contexto do novo Brasil, dito democrático, que se esboçava no final dos anos de 1980 e logo após o fim da ditadura militar, em 1984. O país herdava uma administração pública deteriorada não somente pelas disfunções do modelo tecnocrático que se tentava implementar desde os anos de 1930, mas também e, principalmente, pelo “efeito deletério da política sobre a administração pública [...]” (MARTINS, 1995, p. 108).

Neste contexto situava-se a ainda contemporânea luta em prol da democratização da educação, no sentido colocado na década de 1980, quando se refletiu sobre a gestão democrática. Para isso, trago o ainda atual texto de Neidson Rodrigues³⁴: *A democratização da escola: novos caminhos* (1983).

Ele enumera três aspectos da democratização da gestão: democratização dos aspectos administrativos; democratização da oferta da escola; e democratização dos aspectos pedagógicos. Democratizar os processos administrativos significava que todos os dirigentes educacionais deveriam ser eleitos, desde os diretores das unidades escolares até os conselheiros nacionais de educação, passando pelos dirigentes regionais de educação até o reitor da universidade (RODRIGUES, 1983).

As propostas de uma nova forma administrativa para a educação que se desejava democrática passavam pela desburocratização desse sistema descrito por Rodrigues, com a ampla participação popular na condução das decisões educativas. Desburocratizar também era a bandeira do governo de transição – do regime ditatorial para o democrático.

Democratizar a oferta da escola significava a universalização das vagas para a Educação Básica. E o terceiro aspecto da democratização é específico para o

³⁴ Neidson Rodrigues foi professor do Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da UFMG e Superintendente da Secretaria da Educação de Minas Gerais - na época da escrita do texto citado -, entre outras atribuições técnicas e administrativas, inclusive presidente da ANPEd de 1993 a 1995.

âmbito escolar: a democratização dos aspectos pedagógicos, tomados como fatores extra e intraescolares que permeiam a sua prática.

Vale aqui atentar para dois fatores a partir das indicações de Rodrigues: 1) a criação dos colegiados escolares não parecia suficiente para democratizar as decisões no âmbito escolar; 2) a democratização dos processos pedagógicos estava para além da interferência na tomada de decisão da forma e do conteúdo escolar, ou seja, havia que se garantir a participação não só nas decisões, mas em todo o processo, incluindo a pauta do que se quer decidir (RODRIGUES, 1983).

O trabalho de Rodrigues serve para apontar a ainda atualidade do seu conteúdo para o campo de pesquisa da administração da educação. Nesse sentido, considero que na linha de pesquisa em políticas da educação, de modo geral, é temeroso chamar qualquer trabalho de datado. Os trabalhos dessa linha de pesquisa primam pela leitura e interpretação das políticas vigentes, isto é, são escritos na crista da onda das proposições orientadas à educação. Certamente que a produção em políticas se vale da História e seriam pouco críveis os trabalhos que não situassem tal abordagem na totalidade histórica.

Por isso, entendo que todos os trabalhos até então citados aqui refletem um momento histórico determinado e sua “datação” é parte da dinâmica do campo, sempre atual. Seria datado escrever hoje, por exemplo, a respeito da história da administração educacional brasileira sem situá-la contemporaneamente ou destacada do real empírico da gestão educacional brasileira.

Do mesmo modo que o trabalho de Rodrigues, a dissertação de mestrado de Maria Dativa de Salles Gonçalves, de 1980, expressa as inquietações de uma pesquisadora que se faz intelectual no bojo das teorias gerais da administração aplicada à educação, mas que dela emerge com crítica contundente do modelo aplicado à realidade brasileira.

Portanto, retorno ao ponto que identifica Gonçalves como uma autora expoente da visão crítica da administração educacional. Ela se soma às primeiras críticas feitas à teoria da administração educacional brasileira afirmando, logo no início do seu texto, que “os esforços dos que atuam no campo da administração educacional brasileira têm produzido resultados que desservem à maioria – aqueles que no Brasil realmente necessitam de educação.” (GONÇALVES, 1980, p. i).

Seu trabalho critica, sobretudo, a forma como os autores da administração educacional do Brasil tomaram as teorias clássicas da administração geral de

maneira acrítica e a-histórica. Para isso analisa o trabalho de Carvalho e Santos Filho (1979), o primeiro que tratou o problema da especificidade da administração educacional, apresentado no Seminário da ANPAE realizado em Curitiba, em 1978.

Carvalho e Santos Filho (1979) consideraram que a adoção indiscriminada de modelos próprios de outras organizações para a especificidade educacional poderia estar gerando as “disfunções que sufocam as escolas e universidades brasileiras, quanto à estruturação e condução de seus assuntos acadêmicos.” (GONÇALVES, 1980, p. 12). Mas justamente o trabalho de Carvalho e Santos Filho aborda a possibilidade de que as teorias da administração educacional sejam especificadas a partir de características de todas as organizações escolares.

Ao tratar da literatura pertinente à administração da educação, os autores abordaram o tema da mesma maneira que seus antecessores, qual seja, a adoção prévia e acrítica da teoria geral da administração, proveniente do paradigma estadunidense (GONÇALVES, 1980).

Dessa maneira, aceitam como natural a separação entre competência técnica – a do professor – e administrativa – a do diretor escolar –, sem evidenciar que desse tipo de administração do espaço educativo, tomado como se fosse uma empresa ou fábrica, subjaz a divisão do trabalho com um tipo de controle sobre os trabalhadores que sempre esteve relacionado ao desenvolvimento e manutenção do capitalismo. Ainda que se admita a teoria clássica da administração para o âmbito da educação, ao menos essa “aceitação deve ser feita de maneira crítica.” (GONÇALVES, 1980, p. 22). Gonçalves constata que

[...] essas reformas, [...] que pretendem dar ao trabalhador a sensação de que pode participar e que pode decidir, por exemplo, *a mudar de uma função fracionada* para outra [o que hoje é tratado como flexibilidade do trabalho], lembram a estratégia de mercado de permitir à dona de casa o acréscimo de um ovo, ou do leite ao bolo pronto, a fim de restituir à mesma a imagem de sua perícia e evitar-lhe o sentimento de culpa por usar massa preparada. (GONÇALVES, 1980, p. 25, grifos da autora).

A crítica também aparece com Maurício Tragtenberg com o seu livro *Burocracia e Ideologia*, ainda em 1974. Ali o autor revela que as teorias da administração se modificam e se tornam adequadas ao modelo econômico e aos interesses políticos dominantes, conforme as necessidades do capitalismo. Dessa forma, percebe o taylorismo como a primeira forma administrativa para atender às

primeiras etapas de um capitalismo de industrialização extensiva. E que, transpostas para a educação, além de os tipos de organização e de fins serem diferentes, havia o agravante de importar um modelo muito distante da nossa realidade (TRAGTENBERG, 1992).

Esse mesmo apontamento fez Ribeiro (2007) ao dizer que aqueles autores não se deram conta de que as especificidades norte-americanas não podiam ser transpostas *ipsis litteris* para o Brasil. A intencionalidade não era negativa. Ao contrário, aqueles educadores pensavam ser um avanço para a educação brasileira.

Contudo, a separação entre a teoria e o processo histórico foi a prática entre os primeiros estudiosos da administração educacional.

Causa espécie que os autores ignorem o grau de generalização e de comprometimento ideológico que existe no fato de que, ao analisarem a função característica da educação na sociedade como causa da especificidade da Administração Educacional, afirmem [...] que: “A educação é um sistema cujas principais funções são delegadas a ela por outros sistemas, e em certo grau o efetivo funcionamento dos outros sistemas depende essencialmente do funcionamento do sistema educacional.” (Carvalho e Santos Filho, 1979). (GONÇALVES, 1980, p. 55).

Essas questões inquietaram a autora a ponto de concluir que, se a lógica empresarial predominaria na busca de soluções para os problemas educacionais, o administrador da educação não teria a condição de ser questionador e proponente de soluções. Na lógica empresarial esse papel é do político ou do filósofo, nunca do administrador. A esse cabe tornar a sua “escola mais eficiente e nunca questionar porquê, para quem e principalmente a quem serve esta eficiência e esta racionalidade.” (GONÇALVES, 1980, p. 60-61).

Gonçalves lança uma crítica a Sander que, em 1979, acreditava que o paradigma da administração educacional estava mudando, citando exatamente o trabalho de Carvalho e Santos Filho (1979) como um dos exemplos. Segundo Sander, há uma “passagem do ‘enfoque normativo (legalista) e do enfoque técnico de origem estrangeira para um enfoque de ciência social aplicada, em que a pesquisa científica sobre nossa própria realidade desempenha um papel fundamental’.” (SANDER, 1979³⁵, p. 1, apud GONÇALVES, 1980, p. 71).

³⁵ SANDER, B. A administração da educação em busca de definição. **Informativo ANPAE**, nº 4. Associação Nacional de Profissionais de Administração Educacional, Brasília, jul./ago., 1979.

Ao contrário dele, o que Gonçalves e outros autores críticos buscavam evidenciar era o surto eficientista forçado pela ideologia tecnocrática, que naquele momento histórico servia ao desenvolvimento econômico pós-1964³⁶, e não um interesse em dar enfoque sociológico à educação. Não se negava a necessidade de organização da educação, mas se questionava porque tinha que ser a mesma da empresa, que separa concepção de execução.

Essa é a perspectiva crítica que tomo ao olhar para a administração educacional que se tinha e o conceito de gestão educacional que se gestava. Gonçalves foi uma das poucas autoras que, naqueles anos do final da década de 1970, se debruçou sobre a discussão da administração da educação de forma mais ampliada. A maioria dos demais autores se dedicou ao estudo da administração escolar, que não é o foco desse trabalho.

No entanto, os trabalhos expostos anteriormente embasaram a mudança da perspectiva de administração para gestão que, na leitura daqueles estudiosos, vinha evidenciada de democracia para uma nova escola e educação que se desejava construir. O novo conceito, agora de gestão da educação, tem caráter essencialmente político e de cunho muito mais pedagógico, como forma de se afastar do conceito técnico que a administração carregava.

E esse conceito, elaborado no seio nos movimentos sociais da educação, na academia e nas discussões políticas, acabou sendo formalizado na Constituição de 1988 e na LDB de 1996. Ainda que com limites, por serem a expressão da disputa de interesses que houve nos debates da Assembleia Constituinte e da LDB³⁷, a gestão democrática da escola pública está registrada. O artigo 206 do capítulo III da Constituição enumera os princípios do ensino – e não da educação – sendo o sexto princípio o da gestão democrática do ensino público na forma da lei.

A Lei, no caso a de nº 9394, sancionada em 26 de dezembro de 1996, veio oito anos depois, indicando que a gestão da escola pública deveria ser democrática.

³⁶ A conjuntura pós-1964, no governo de transição entre João Batista Figueiredo, Sarney e Collor, reconfigurava a dimensão pública que “se reduzira à expressão meramente tecnoburocrática do estatal, [que] acaba deslizando para uma mera identificação do civil ao mercadológico, ou seja, a sociedade civil não é mais a comunidade dos cidadãos, mas a comunidade dos produtores e dos consumidores em relação ao mercado.” (SEVERINO, 2005, p. 33).

³⁷ A LDB foi sancionada à revelia dos movimentos, com forte controle da ala governista e privatista do Congresso Nacional e, do próprio governo (FHC), sob a figura do MEC. A perspectiva democratizante tão presente no projeto de Octávio Elísio, a partir da proposição de Saviani, que possibilitaria a organização de um sistema nacional de ensino, estabeleceria a educação como a maneira de tornar todo o cidadão um dirigente e normatizaria o Conselho Federal de Educação com autonomia financeira e administrativa, por fim, não está posta na LDB aprovada em 1996.

O artigo 14 especifica que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática com base nos princípios básicos de participação.

Nos termos da lei, esta participação é dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. A participação é um dos fundamentos da gestão democrática e a lei, bem como a maior parte da literatura acerca do assunto, toma o conselho escolar como instância participativa máxima na escola (ADRIÃO; CAMARGO, 2001; MURANAKA; MINTO, 2001; PARO, 2001).

Outro fundamento é o da autonomia de gestão financeira, no artigo 15, indicando que também os sistemas de ensino promoverão essa progressiva autonomia pedagógica e administrativa. Para além dos termos da lei, tomo o conceito de gestão democrática que Souza elaborou em 2009:

[...] como um processo político que é mais amplo do que apenas as tomadas de decisão e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola. (SOUZA, 2009, p. 136).

A amplitude deste conceito sustenta a forma democrática de operacionalização dos processos pedagógicos nas escolas e poderia ser transposto aos sistemas de ensino, em conselhos municipais de educação, por exemplo. Para isso, formas de trabalho que superem os individualismos, as competições e a estrutura de poder hierarquizada, vindoura da organização administrativa tradicional são buscadas, e o conselho escolar é apenas uma das alternativas dentro de um processo muito mais amplo.

Afinal, nesse caminho é preciso distinguir o essencial do acessório e, nem sempre, os melhores caminhos são aqueles constituídos no gabinete da secretaria da educação ou no distanciamento acadêmico. O que quero dizer é que, ao se tomar a atividade essencial da escola, que é ensinar, toda a coletividade – interna e externa à escola – há que se dedicar à condução, direção e proposta educativa.

Portanto, no final dos anos de 1980 tem-se, de um lado, movimentos sociais e acadêmicos animados com a promulgação da Constituição Cidadã, efervescentes em suas produções e esperançosos de que melhores dias viriam para a escola pública brasileira. Contudo, ao mesmo tempo em que se construía o desejo de uma

gestão democrática, nos moldes progressistas de uma educação de qualidade para toda a população, e de uma democratização do conhecimento historicamente acumulado, a nova forma do capitalismo que também se construía naquele momento instituiu uma gestão gerencial para a organização da educação.

O termo gestão foi um daqueles incorporados e ressignificados pelo discurso neoliberal, de modo que falar em gestão escolar pode hoje conotar um significado puramente técnico e gerencial. É neste sentido que é usado [...] quando se fala em gestão participativa ou compartilhada [...] (TAVARES, 2004, p. 9).

Gestão, assim como outros conceitos: desenvolvimento sustentável, os movimentos sociais urbanos, a exclusão social, os atores (sociais), as ONGs, a globalização, o planejamento estratégico, fazem parte do novo arsenal neológico da gestão pública brasileira, que deu novos nomes a velhos processos, conferindo respeito a pseudoconceitos. Esses, em tese, procuraram encobrir, ao invés de revelar, a natureza do capitalismo contemporâneo (CROZIER, 1975).

A substituição da administração pela gestão também vem nessa esteira. A administração pública troca a lógica da burocracia administrativa pela das regras do mercado, ou seja, há redução da intervenção estatal na economia e apoio à livre iniciativa.

Contudo, não basta apontar para o maior apelo normativo desses termos relativamente “confortantes e tranquilizadores”, dos quais “cidadania” é um exemplo clássico. É importante reconhecer que um dos eixos centrais do projeto de globalização neoliberal é precisamente reduzir o papel do Estado na economia, privatizar suas atividades e, mais significativamente para os nossos propósitos, despolitizar coisas como a produção e distribuição de bem-estar, tornando-as passíveis de cálculos técnicos, assim como os processos que as governam, sujeitando-os a auditorias não financeiras (em uma palavra, ao projeto da Nova Administração Pública). Por um lado, esse processo leva ao estabelecimento de discursos apolíticos, ou mesmo antipolíticos, como os sobre cidadania e capital social, mas, por outro, sua natureza intrinsecamente política fica exposta. (DALE, 2009, p. 878).

As fronteiras entre discursos de esquerda e de direita, de educação progressista e conservadora, respectivamente, foram-se constituindo de tal maneira que são hoje pouco nítidas.

A diferença, a inclusão, a gestão democrática, a participação e a democratização são alardeadas em discursos políticos, econômicos, sociais e educacionais. [...] A palavra de ordem na atualidade é *flexibilidade* – sujeitos flexíveis, relações flexíveis, descentralização na tomada de

decisões, autonomia da escola (gestão democrática da escola pública), dentre outras formas de flexibilização do todo social. (KLAUS, 2011, p. 195, grifos da autora).

Embora haja uma sobreposição de discursos muito mais contundente nos anos de 1990, quando o governo federal implementa uma reforma administrativa do Estado e, em consequência, da educação, é necessário deixar clara a intencionalidade que o uso de gestão, em detrimento de administração, tinha no pensamento crítico da educação da década de 1980: uma nova lógica na organização da educação com a superação do caráter técnico evidenciando o caráter político.

A tentativa era a de tornar a administração pública mais democrática e menos burocrática, com mais participação e compromisso dos funcionários com o atendimento dos cidadãos. A filosofia adotada foi a dos modelos gerenciais da administração de empresas para a esfera pública - o gerencialismo (COSTA, 2012).

Em conceito, o gerencialismo se apresenta de quatro formas básicas e, segundo Costa (2012, p. 88), representam “um movimento evolutivo a partir da administração pública tradicional.”. O primeiro movimento foi dirigido à eficiência para um serviço público tradicional, lento, burocrático e ineficiente. O segundo movimento buscou a descentralização, a redução de gastos governamentais e formas mais flexíveis de gestão (redes organizacionais). O terceiro teve especial interesse na gestão da mudança e inovação na esfera pública. Por fim, o último movimento se orientou ao serviço público de modo a aplicar as ideias gerenciais advindas da administração privada. A preocupação foi com a qualidade dos serviços prestados, a participação dos usuários nas decisões de gestão pública e a construção dos conceitos de cidadania e *accountability*.

Este movimento mundial tem seu início em meados da década de 1970, quando chegou ao fim o longo período de expansão dos EUA pós-guerra. Foi então preciso readequar as “regras específicas da economia mundial [... substituindo-as] por outros princípios de ordem econômica, de acordo com as necessidades imperiais.”. Estas regras se traduzem na globalização econômica para frear a estagnação e a lucratividade norte-americana decrescentes naquele momento, além da ascensão ameaçadora de outros países como o Japão e a Alemanha. A globalização foi a resposta “não aos sucessos, mas aos fracassos do capitalismo.”. (WOOD, 2014, p. 102).

A globalização trouxe uma nova configuração aos estados nacionais, mas não tirando deles seu importante papel de esteio do poder capitalista. Ao contrário, talvez o capital global deva ser ainda mais dependente dos estados territoriais, onde as grandes corporações privadas nascem, crescem e se expandem ancoradas no legalismo estatal. É um equívoco afirmar que o Estado é irrelevante, como nos foi inculcado pelo ideário neoliberal, acreditando que a globalização dos mercados daria conta de sua própria regulação (WOOD, 2014).

[...] nenhuma organização multinacional chegou perto de assumir as suas [do Estado] funções essenciais na manutenção do sistema de propriedade e da ordem social, muito menos a função de coerção que está na base de todas as outras. Não existe forma concebível de “governança global” capaz de oferecer o tipo de regularidade diária das condições de acumulação de que o capital necessita. O mundo de hoje, na verdade, é mais do que nunca um mundo de Estados-nação. A forma política da globalização é, mais uma vez, não um Estado global, mas um sistema global de múltiplos Estados locais, estruturados numa relação complexa de dominação e subordinação. (WOOD, 2014, p. 27-28, grifos da autora).

É nesta nova configuração, de um capitalismo global que não tem nada a ver com liberdade de comércio, mas sim com o “controle cuidadoso das condições de comércio”, que o Estado deixa aos poucos de ser o provedor de benefícios sociais - como a educação pública -, e vai-se tornando um Estado regulador para um mercado que também tem a oferecer serviços da ordem dos direitos sociais básicos (WOOD, 2014).

Obviamente que isto não ocorreu de forma deliberada e decisiva, afinal o *Welfare State* foi reduzido, mas permanece nos países desenvolvidos como uma “das contradições insolúveis do capitalismo”. (WOOD, 2014, p. 107).

Aos países em desenvolvimento como o nosso, que nunca teve um Estado provedor com a mesma qualidade dos desenvolvidos, mas sim burocrático-patrimonial e limítrofe em benefícios conquistados com luta social, coube manter suas populações estáveis, sob coerção, à mercê das flutuações e demandas do capitalismo global. Assim que a maioria dos países - dominantes e subordinados - em 1989 se alinharam ao Consenso de Washington, que consistiu em:

[...] fazer com que o Estado servisse aos interesses dos negócios; [remodelasse] suas operações internas sob a linha dos negócios e [reduzisse] a exposição do governo à pressão política do eleitorado. [...] Em países de baixa renda [como o Brasil], projetos políticos de matriz neoliberal

avançaram por meio de políticas de ajuste estrutural propostos pelo BM/FMI. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1136).

A conjuntura dos anos de 1990 – consolidação do neoliberalismo com abertura comercial e privatizações, queda dos países comunistas, Estado com papel regulador –, torna a globalização um processo que aumenta a desigualdade entre países ricos e pobres, ao contrário do que se propagou como sinônimo de aproximação entre países (ROBERTSON; DALE, 2011).

Dos países em desenvolvimento, afasta-se de uma vez um ideário de Estado de bem-estar social, que não existe mais completamente nem para os desenvolvidos. E se aproxima uma realidade de compra de bens e serviços antes fornecidos pelo Estado, ainda que precários.

Dessa maneira, o público e privado se justapõem, não estão em oposição, se complementam. São categorias tipicamente exemplares de produtos históricos e transitórios, em nada eternos (MARX, 1985). E como representação de relações reais, o público e o privado não significam mais o que significavam nos princípios do Estado moderno, ou até mesmo, em meados do século XX.

Isso porque o processo político-econômico da globalização do capital abriu um precedente de influência e dominação tão grande do mercado sobre o Estado que são “as organizações multinacionais que [hoje] parecem mais próximas de representar o braço político do capital global” deixando o Estado, no máximo, representando o capital nacional (WOOD, 2014, p. 105).

Certamente que Estados resistem e reagem, com o intuito de salvaguardar alguma autonomia ou de garantir benefícios, pressionados pela população. Mas é inevitável a entrada e influência do capital global sobre a organização política nacional, que se materializa tanto nas privatizações, quanto nas parcerias.

Estas surgiram como um modo de minimizar os danos causados pelas privatizações nos anos de 1990, como prejuízos, riscos mal calculados, concorrência etc., que as empresas tiveram ao comprar estatais, e equívocos irreparáveis que o próprio Estado cometeu ao vendê-las. Com as parcerias, novos e múltiplos enquadramentos do setor privado dentro do público foram criados, com muito menos riscos e ótimas perspectivas de lucratividade ou retorno de investimentos (ROBERTSON; VERGER, 2012).

Foi a chamada *Terceira Via* “entre o Estado e o mercado, como a de Blair, em seu ‘governo para a modernização’ no Reino Unido [... que foi] um corretivo para a

presença demasiada do Estado (keynesianismo), por um lado, e a ausência dele, por outro (privatização).” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1139).

As indicações para os países em desenvolvimento se adaptarem aos preceitos gerenciais – que politicamente se materializava no neoliberalismo, envolveu o debate entre universidades, centros de pesquisa e organismos internacionais. Este debate foi conduzido de forma que se chegasse a um consenso sobre a forma e o conteúdo para todas as reformas que os países latino-americanos deveriam construir para resistir à crise econômica. Esse foi o chamado Consenso de Washington (COSTA, 2012).

A partir dele, o que se operava eram ajustes estruturais, por meio do FMI e do Banco Mundial, ditando uma

[...] variedade de medidas que teriam o efeito de tornar [as economias em desenvolvimento] ainda mais vulneráveis às pressões do capital global sob o comando dos Estados Unidos: por exemplo, uma ênfase na produção para a exportação e a remoção de controle de importação, com o que a sobrevivência dos produtores passou a depender do mercado, abrindo-os simultaneamente, especialmente no caso da produção agrícola, à competição dos produtores ocidentais altamente subsidiados; a privatização dos serviços públicos [...]; altas taxas de juros e desregulação financeira, que geraram grandes ganhos para os interesses financeiros norte-americanos, criando simultaneamente uma crise da dívida no terceiro mundo (e em última análise, numa das crises perenes do capitalismo, uma recessão no centro do império); e assim por diante. (WOOD, 2014, p. 103).

Para o Brasil havia ainda o agravante das limitações e dificuldades que a burocracia-patrimonial gerou na administração pública. Naquele período que iniciava a Nova República, uma série de inquietações e até mesmo uma crise do modelo burocrático se iniciava. Para Martins, que terminou sua dissertação justamente em 1995, ano em que o governo FHC (1995-2002) começou a reforma administrativa no país,

O que se convencionou chamar de crise da administração pública, reporta-se à incapacidade político-administrativa do estado em deliberar e, efetivamente, implementar aquilo que seja definido como certo para o bem-estar dos cidadãos. Em síntese, argumenta-se que a crise da administração pública não é uma crise puramente administrativa; e sua superação está condicionada ao incremento da racionalidade política e administrativa do estado de uma maneira integrada. (MARTINS, 1995, p. iii).

Ou seja, para o autor a saída da crise se daria pela via da burocracia, realizada de maneira mais racional e que integrasse a política à capacidade

administrativa. Inclusive, Martins integrou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que realizou a reforma.

A *crise administrativa* foi a justificativa do governo à época para implantar a reforma. A crise, na realidade, não era tupiniquim, tampouco da administração burocrática que porventura importasse. A crise era do capitalismo, tanto gerada pela estagnação da economia norte-americana, quanto pelo colapso do Estado de Bem-Estar Social nos países europeus. E a solução estava no deslocamento desta crise “no espaço e no tempo” através da globalização. (WOOD, 2014, p. 102).

Aqui no Brasil a explicação oficial ficou no âmbito da reforma administrativa e Bresser Pereira – que foi Ministro do MARE – e Prestes Motta divergem da tentativa de novamente racionalizar a administração, ao afirmarem que a ineficiência da administração pública já se deve à tentativa de burocratizá-la. O problema é justamente a burocratização como disfunção da burocracia, que o Estado brasileiro apresentava. Assim, para os autores, administrar nesta perspectiva, “na verdade, legítima ideologicamente a burocracia, enquanto poder e dominação que é.” (BRESSER PEREIRA e PRESTES MOTTA, 2004, p. 203).

A essa crítica à burocracia, somam-se as crises econômicas e fiscais dos países desenvolvidos, a ingovernabilidade mundial para questões sociais, econômicas e políticas, preparando o terreno para a globalização da economia e de uma reforma administrativa dos Estados em âmbito mundial.

No Brasil, como respostas às mudanças advindas da promulgação da Constituição de 1988, as primeiras ações foram relativas à descentralização do governo como resposta ao autoritarismo militar até então vigente. Foram ações também com vistas à democratização do Estado, uma maior efetividade do Ministério Público, e a profissionalização da burocracia no serviço público (ABRUCIO, 2007).

Assim, Luiz Carlos Bresser Pereira iniciou a reforma administrativa gerencial no Brasil. Instalada no governo de FHC a partir de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995) foi a estratégia principal do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O MARE substituiu a Secretaria da Administração que, por sua vez, substituiu o DASP. A partir de então novos termos são inseridos no vocabulário da administração pública brasileira, e gestão é um desses que se refere diretamente ao modelo gerencial.

Professor emérito da FGV, onde ensina Economia, Teoria Política e Teoria Social, Luiz Carlos Bresser Pereira se dedicou ao estudo do modelo de transição e consolidação democrática a partir da revolução capitalista. Se dedicou também à teoria estrutural da reforma da gestão pública. Em sua interpretação do Brasil, ele combinou a análise dos modelos econômicos de desenvolvimento e as correspondentes coalizões ou pactos políticos.

A concepção de Estado é de que, para que haja desenvolvimento, é preciso que o Estado seja forte. E Estado forte significa alta carga tributária refletida no PIB (Produto Interno Bruto). E ser forte também significa ter o apoio da sociedade civil, que legitima o Estado, que cobra impostos em níveis suficientes para que sejam revertidos em serviços sociais, em direitos de cidadania. Bresser também atrela o desenvolvimento não só a produtividade, mas também ao aumento da renda média da população (BRESSER PEREIRA, 2006).

Dessa maneira, finaliza a reflexão sobre a necessidade de um Estado forte para que o desenvolvimento aconteça: “Na verdade, os estados-nação são hoje mais relevantes do que nunca, porque eles são o instrumento de ação coletiva de que dispõem as nações para serem competitivas internacionalmente.” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 14).

O Estado foi forte para que essa nova face do capitalismo aparecesse, mas em outros aspectos das políticas públicas, a força foi arrefecida. A reorganização do sistema capitalista, ao buscar a ampliação do capital, amplia o papel do mercado e, a partir disso, reformula as políticas públicas. De concreto ocorreu a redução da ação estatal com “a privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local.” (LAURELL, 1995, p. 16). Ou seja, o Estado era forte para a economia, mas mínimo para a população.

Como bem diz Oliveira (2003, p. 37, grifo do autor), “o papel do Estado é ‘institucionalizar’ as regras do jogo [do mercado...].”. Por isso a necessidade dos Estados territoriais continuarem fortes, pois o capital global dependia de seus instrumentos para se consolidar. Isto é, a necessidade do Estado-nação é política para a estabilidade econômica de um capital sem fronteiras. “O capitalismo está sempre sob a ameaça que as leis do mercado rompam com a ordem social. Por isso

precisa de estabilidade e de previsibilidade das organizações sociais que o aparato coercitivo do Estado é capaz de dar.”. (WOOD, 2014, p. 25).

O fortalecimento dos Estados, como condutores do processo de desenvolvimento capitalista, precisava de uma educação pública universal que permitiria o aumento da produtividade em toda a economia (BRESSER PEREIRA, 2006).

Em artigo de 2006, Bresser Pereira conceitua desenvolvimento econômico como

[...] um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou estados-nação que realizam sua revolução capitalista, e se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente automático ou autossustentado na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos. (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 1).

O autor expressa que o desenvolvimento técnico – sobretudo desenvolvido pela educação – e a ampliação dos mercados com livre concorrência e competição aumentarão a acumulação do capital nessa nova fase do capitalismo. Os Estados são fundamentais nesse processo ao estabilizarem as nações. Como Estados-nação têm um papel normatizador e estrategista para promover uma ação coletiva de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2006).

O Plano Diretor visava o ajuste fiscal, uma mudança institucional-legal que diminuísse a intervenção do Estado nos assuntos econômicos, e a transição da cultura burocrática para a gerencial com modernização das estruturas organizacionais e novos métodos de gestão (BRASIL, 1995). Em caderno redigido pelo ministro e publicado pelo MARE, são esclarecidos diversos pontos do Plano que estava em implementação (BRESSER PEREIRA, 1997).

A Lei nº 9.637/1998, do Programa Nacional de Publicização, foi uma das estratégias do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado para a efetivação da reforma administrativa em curso desde 1995. A lei qualificou as entidades sem fins lucrativos como organizações sociais (OS), mas pecava pela falta de clareza jurídico-conceitual do que seriam estas instituições não pertencentes ao poder público. Isso permitiu uma proliferação de parcerias que, tendo apenas um “contrato de gestão” com a parte do poder público interessada, foram beneficiadas por

repasse de recursos públicos sem licitação e sem controle dos serviços prestados (NUNES, 2013, não p.).

Através do contrato de gestão, a entidade ficava habilitada a receber recursos financeiros e administrar bens e equipamentos do Estado. Isto significou que OS (Organizações Sociais) assumiram totalmente determinados setores do Estado, de forma a extingui-los, absorvendo seus servidores e seu patrimônio, até então público (NUNES, 2013, não p.).

O artigo 21 da lei, inclusive, extinguiu simultaneamente o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República, que passam a ser administradas por OS (BRASIL, 1998).

As medidas tomadas até então pelos governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992) e, menos expressivamente, Itamar Franco (1992-1994), são respostas neoliberais equivocadas, em busca de um Estado Mínimo (BRESSER PEREIRA, 1997).

Entretanto, quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado – para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

Percebe-se que o então ministro não entendia as reformas, que contribuiu para implementar, como neoliberais, mas sim social-liberais, pois a garantia de mais direitos sociais e a democratização da participação popular eram diferenças fundamentais entre os dois projetos de reforma. Embora possa haver perspectivas teóricas diferentes na teoria de Bresser Pereira, na prática muitas ações permaneceram de cunho neoliberal.

Por exemplo, a perspectiva gerencial do MARE foi dita orientada ao cidadão e para a obtenção de resultados, e pretendia atingir quatro problemas do Estado brasileiro. O primeiro, de caráter econômico-político, referia-se ao tamanho do Estado, mas segundo o autor, não na perspectiva do Estado Mínimo e sim na da privatização de empresas estatais e terceirização de serviços públicos. Ou seja, o que se revelou na privatização de vários bens públicos e em outros casos, na terceirização, revela sim menos Estado e mais mercado dentro da esfera pública.

O segundo problema, também econômico-político, dizia respeito ao papel regulador do Estado com um menor grau de intervenção deste no funcionamento do mercado. O próximo problema a ser atacado pela reforma, de cunho econômico-administrativo, seria o de garantir a capacidade financeira e administrativa de o governo implementar suas decisões, ou seja, recuperar a sua capacidade de governança. Para isso, seria necessário superar a crise fiscal, redefinir formas de intervenção no plano econômico-social e superar a administração burocrática do Estado. Por fim, o quarto problema é político, qual seja, a legitimidade do governo diante da sociedade, isto é, a governabilidade na intermediação de interesses (BRESSER PEREIRA, 1997).

Nos quatro casos, o objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. O pressuposto será sempre o do regime democrático, não apenas porque a democracia é um valor final, mas também porque, no estágio de civilização que a humanidade alcançou, é o único regime que tem condições de garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 8).

Apesar da ênfase na garantia da democracia e da ampliação dos direitos sociais, na análise de Abrucio (2007) se evidenciam alguns aspectos negativos em um balanço realizado mais de dez anos após os primeiros passos da reforma. Dentre eles, destaca que pouco se avançou na democratização do Estado. Os tribunais de contas, por exemplo, nem sempre fiscalizaram os governantes com rigor, justamente porque, em vários casos, havia um forte caráter patrimonialista entre as partes.

A capacidade de governança, através da descentralização da execução das demandas do governo federal pelos estados e municípios, teve dificuldades na implementação: houve uma multiplicação exagerada de municípios, não houve o estabelecimento de regime de colaboração entre União, estados e municípios, além do patrimonialismo local ser muito forte (ABRUCIO, 2007).

Acima de tudo, foi criado um federalismo compartimentalizado [...], em que há mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laços entre eles. Como a descentralização em um país tão desigual como o Brasil depende da articulação entre os entes federativos, a compartimentalização afeta diretamente (e de forma negativa) os resultados das políticas públicas [principalmente nos municípios]. (ABRUCIO, 2007, p. 70).

Para superar a forma burocrática, embora também patrimonial, com que a administração pública era conduzida, foi iniciada uma tentativa de profissionalização do servidor público com vistas à democratização da burocracia, com larga disseminação da cultura gerencial. No entanto, o que se alcançou foi um aumento do corporativismo estatal, com “a incorporação absurda de gratificações e benefícios, e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e distante da população.” (ABRUCIO, 2007, p. 70).

Ora, esse receituário é o do neoliberalismo e vai justamente ao encontro das premissas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Afinal, “para os neoliberais, o papel apropriado para o Estado era criar e preservar um quadro institucional que garantisse condições para que o mercado funcione de forma eficaz [...]”. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1136).

A posição econômica brasileira, de capitalismo dependente, devia se ajustar à reestruturação que ocorria em âmbito global, o que exigiu reformas políticas de Estado, trazendo como consequência uma redefinição de valores. “[...] o capitalismo global é o *que é* não somente por ser global, mas, acima de tudo, por ser capitalista.”. (WOOD, 2014, p. 24, grifos nossos).

Os dois primeiros problemas foram resolvidos com relativo sucesso sob o ponto de vista gerencial. Inúmeras empresas estatais foram privatizadas, outras tantas articuladas em parcerias público-privadas, e vários serviços, antes realizados por funcionários públicos, passaram às empresas terceirizadas; além de que o mercado agiu como quis em prol do capital livre.

No âmbito educacional, o Estado passou parte do seu poder de tomar decisões às mãos de empresas de educação, consultorias, filantropos de risco, e até mesmo para os organismos internacionais que passaram a fazer as negociações supra-estatais. Isto representou uma “transferência da autoridade do público para o domínio privado e do âmbito nacional para o supranacional. Isto tem implicações significativas para a educação, para as sociedades e para a democracia [...]”. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1149).

O foco aqui, no entanto, é a mudança da perspectiva burocrática para a gerencial na administração pública. Neste caso, para essa transição, a reforma se baseou em ferramentas do setor privado, como programas de qualidade, reengenharia organizacional, terceirização, planejamento estratégico e de outras que teriam sido acriticamente adaptadas ao setor público.

Para os gerencialistas o administrador burocrático era descomprometido, ineficiente, atendia até com desdém os usuários dos serviços públicos. Já o novo gerente seria empreendedor, criativo e atento ao cliente. Contudo, valores como profissionalismo, segurança e efetividade são atributos de qualquer tipo de administração. (COSTA, 2012, p. 95).

De todo modo, o forte patrimonialismo presente nas relações sociais brasileiras e uma resistência à mudança, sobretudo naquele funcionário público de perfil acomodado e patrimonial, não permitiram um rompimento com a administração burocrática.

Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziram a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo”. (ABRUCIO, 2007, p. 75, grifos do autor).

Sabe-se hoje que o parcial insucesso da reforma gerencial em muito se deu também por não ter realmente se afastado do ideário neoliberal. Abrucio (2007) acusa a academia e a disputa política de terem *ideologizado* a reforma, em boa parte como legado das reformas iniciadas no início da década de 1990, assim como destaca que o Brasil não tinha uma tradição de reforma administrativa democrática – vide DASP e Decreto-lei n.º 200/67 –, por isso, o fracasso. Mas a realidade é que o Brasil não saiu imune ao neoliberalismo.

Considero aqui que a reforma gerencial promovida por Bresser e FHC deu uma nova roupagem à velha forma neoliberal instituída a partir do fim dos anos de 1980 no Brasil. Essa visão implicou nas mudanças que também foram aplicadas na educação pública brasileira com ênfase na sua gestão, que veremos a seguir.

Para finalizar, o legado negativo do governo Collor, a pouca importância dos núcleos gestores dada à reforma e resistências na área econômica travaram uma reforma administrativa gerencial ampla. Ainda, a reforma financeira decorrente da estabilização da moeda, abertura de mercado e responsabilidade social mobilizou a sociedade de tal forma que o tema da gestão pública ficou totalmente posto de lado (ABRUCIO, 2007).

Efetivamente a administração pública pouco se modificou, mas algumas mudanças ocorridas, que implicaram no cumprimento de determinações dos órgãos

internacionais, tiveram efeitos importantes na administração da educação brasileira. Uma delas é a substituição do termo administração por gestão, com implicações nos seus conceitos, resultado dos encaminhamentos político-econômicos, agora gerenciais, que a administração pública incorporou em vários subcampos administrativos.

As soluções que a Teoria do Capital Humano trazia ao sistema educativo norte-americano, no caso, e que como um todo pautavam o neoliberalismo que nascia naqueles anos de 1970, eram: democratização das relações internas da escola, participação de pais e professores e descentralização na tomada de decisões. Essas “soluções” justamente compunham a mesma pauta das teorias críticas da administração da educação que surgiam no Brasil *pari passu*.

A educação passa a ser defendida também como um bem, algo a ser gerido pela comunidade escolar, desresponsabilizando o Estado desta atribuição resguardada legalmente. Ao novo capitalismo, era caro que se democratizasse as relações num contexto que precisa de flexibilidade, e as lutas por menos Estado serviam aos conservadores e aos progressistas. Com sentidos bem diversos, claro, mas serviam. E os discursos passaram a se interceptar.

Neste novo modelo, “podemos falar em vários deslocamentos: da igualdade para a equidade; do tão sonhado todo social para comunidades autogovernáveis; da lógica da fábrica para a lógica da empresa; da administração educacional para a gestão educacional.”. (KLAUS, 2011, p. 205).

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), por exemplo, questionou a administração burocratizada e recomendou “articular a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais (processos de descentralização, educação como compromisso de todos e o necessário investimento nas pessoas)”. (KLAUS, 2011, p. 87-88).

Essa nova lógica *caiu como uma luva* nas mãos do empresariado da educação, que esperavam a chegada das reformas estatais também à gestão da educação, de forma a minimizar as falhas de mercado decorrentes da baixa escolaridade. As parcerias público-privadas na educação (PPPEs) tornam-se, portanto,

[...] o guarda-chuva perfeito, pois enquanto o propósito subjacente e as lógicas de gestão da educação são garantidos de acordo com a lógica de mercado, dada a presença do setor privado como responsável pela oferta, o

Estado assegura o ambiente político favorável e, o mais importante, o seu financiamento. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1143).

No âmbito mundial, uma seleta gama de empreendedores de políticas educacionais e especialistas promoveu o debate das PPPEs por dentro dos organismos internacionais, como a UNESCO e a OCDE.

A globalização das parcerias público-privadas na educação é um resultado (ainda que muito importante) de processos associados ao neoliberalismo e à globalização econômica, como o aumento da porosidade das fronteiras institucionais e nacionais, o colapso da divisão entre o Estado/público e outros atores não estatais/privados, a explosão do número de agentes e projetos operacionais, constituídos em escalas global e regional. Como podemos ver, essas dinâmicas resultam na transformação estrutural do nacional, enquanto o Estado se internacionaliza e o global penetra na esfera nacional (Sassen, 2006). (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1150)

No entanto, os autores críticos da administração educacional, que questionaram o formato empresarial transposto para a educação, não fizeram a crítica a partir das recomendações da CEPAL, ou da Teoria do Capital Humano, ou do gerencialismo. Era outro tempo histórico e as críticas elaboradas a partir de meados dos anos de 1970 convergiam com os movimentos de redemocratização do Estado brasileiro.

As premissas dos educadores que pensaram a gestão democrática da educação eram contra-hegemônicas, de uma abrangência que ia dos “liberais progressistas até os radicais anarquistas, passando pela concepção libertadora e por uma preocupação com uma fundamentação marxista”, ou seja, eram as já citadas “pedagogias de esquerda” (SAVIANI, 2008, p. 414). E eram totalmente opostas ao que se deu, poucos anos depois, com a reforma da educação do governo FHC.³⁸

No Paraná, por exemplo, o governo estadual de 1995 a 2003 instalou as prerrogativas gerencialistas que resultaram no abandono e no empobrecimento das condições educacionais do estado. Desde contratos precários de trabalho à falta de

³⁸ Sobre a gestão da educação no governo FHC:
 AFONSO, E. de C. **Apropriações da noção de gestão democrática no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) encontradas no Banco de Teses da Capes**. São Carlos-SP, 2012, 116 f. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal de São Carlos.
 VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

manutenção dos aparelhos escolares, até a duvidosa formação permanente de professores com palestras de autoajuda e motivação. Foi o chamado *lernismo*.³⁹

O conceito de gestão que o neoliberalismo trouxe para a educação ficou mais comumente conhecido como *gestão compartilhada*, às vezes denominada participativa e, até mesmo, democrática, pois a ênfase na participação, sobretudo da comunidade, insinuava o caráter de democracia na escola. Nesta tese, para deixar bem clara a diferença de uma *gestão democrática*, chamarei de *gestão gerencial*.

A gestão gerencial também se materializou a partir da descentralização da gestão educacional pública, do aumento da autonomia financeira e administrativa para o âmbito das secretarias municipais de educação e escolas, com a contrapartida de responsabilizá-las pelos resultados escolares de seus alunos (ADRIÃO e GARCIA, 2008). Os sistemas de ensino municipais tornam-se *locus* privilegiado de “correção” do sistema educativo.

Os textos das políticas educacionais do governo FHC passam a trazer os significados e os sentidos dos textos da área da nova administração pública. Naturaliza-se na educação uma linguagem empresarial que carrega também as novas funções que elas encerram (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Apresentavam também uma pedagogia das competências apregoada a partir de 1995, junto com a reforma do Estado, e divulgada amplamente nos documentos oficiais da educação, como por exemplo, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). A partir do que parecia ser uma reforma curricular,

[...] pretendia-se também repor a função social da educação e da escola destituindo-as, contudo, de seu caráter público. Esse processo foi marcado por forte incorporação e ressignificação das reivindicações dos anos 1980, instituindo receituários meramente técnicos acerca da educação. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 237).

³⁹ *Lernismo* foi o termo cunhado pela Prof.^a Dra. Tais Moura Tavares em sua tese. Significa a prevalência do técnico sobre o político, que deixou marcas na estrutura política de Curitiba, quando Jaime Lerner e seus sucessores foram prefeitos e, no Paraná, durante a sua governança. Destacam-se as seguintes características do *lernismo*: “o desenraizamento político e a visão tecnocrática; o privatismo; a internacionalização; o paranismo e a espetacularização. [...] o *desenraizamento político*, [...] que] implica numa falta de preocupação de diálogo com o Legislativo e com as forças políticas locais. Decorrente desta secundarização e negação da política devido ao não reconhecimento do papel dos sujeitos sociais na definição e implementação de programas públicos, outra característica é a ênfase tecnocrática [peritos tomam o lugar dos políticos].” (TAVARES, 2004, p. 24-25, grifos da autora).

Essa gestão veio regrada, estabelecida e sistematizada em documentos governamentais que chegaram aos professores em casa, como tábuas salvadoras da educação brasileira. Foram os PCNs que

[...] passaram a ser distribuídos, gratuitamente, já no dia seguinte ao seu lançamento em escala nacional, para cada um dos professores da 1ª à 4ª série do 1º grau da rede pública pertencente ao atual Ensino Fundamental I. Com o propósito de até o final do mesmo ano de lançamento, todos os professores, cerca de 600 mil, já tenham recebido pelo correio seu conjunto de livros dedicados a servir de referência à formulação do currículo e melhoria da qualidade de ensino brasileiro.” (ZANLORENSE; LIMA, 2009, p. 18).

Os textos bem escritos traziam uma discussão muito parecida com aquela que se ouviu durante os debates da LDB. Instala-se então a mistura de palavras, conceitos, ações. Quem estava na escola pública, naqueles anos finais da década de 1990, lembrará de ter ouvido pelo menos uma dessas frases nos corredores das escolas: *Gestão democrática é gestão compartilhada também? Gestão participativa é sim democrática. A comunidade vai participar? Sim, claro. Neste final de semana vamos organizar um mutirão para pintar a quadra e plantar a horta.*⁴⁰

A investida do neoliberalismo na educação foi muito assertiva, deu origem a leis e até a parâmetros curriculares, pautando a gestão da educação pública das últimas décadas. E realmente era democrática, mas não no mesmo sentido que os educadores pensaram lá nos idos de 1980. Para aqueles a democratização da gestão aspirava à transformação social, desde “os radicais anarquistas, passando pela concepção libertadora e por uma preocupação com uma fundamentação marxista.” (SAVIANI, 2008, p. 414).

Na concepção que pautou a documentação governamental a partir da reforma do Estado de 1995, o conceito de democracia era a representativa, dentro da ordem neoliberal que se estabelecia.⁴¹

⁴⁰ REPORTAGEM LOCAL. **Professores não entendem parâmetros de ensino do MEC.** Folha de São Paulo, São Paulo, 1 nov. 1999. Rio de Janeiro, 6. mar. 1985. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0111199906.htm>> Acesso: 05 abr. 2015.

⁴¹ O conceito de democracia é bastante amplo e, por exemplo, o conceito clássico da democracia no liberalismo considera que o ponto de chegada da democratização é o sufrágio universal. De acordo com Bobbio, o conceito se esgota em um conjunto amplo de regras do jogo que culminam nas eleições para o executivo e o legislativo, no caso das repúblicas. Ao contrário da democracia liberal, que tem como ponto de chegada o voto, este se torna o ponto de partida do processo de democratização numa perspectiva socialista. Esta defende a democracia direta por meio da ampliação dos canais de participação popular e do controle do poder pela população em conselhos (BOBBIO, 1994). Essa era a expectativa dos administradores educacionais dos anos de 1980.

Peroni (2003) chamou de deslocamento de um encaminhamento de políticas em torno da gestão democrática e da universalização do acesso nos anos de 1980, para a busca pela eficiência educacional através da autonomia da escola, da descentralização financeira, da responsabilização das escolas, da terceirização de serviços, ao longo dos anos 1990.

Mas obviamente que a nova linguagem é a aparência do que se pretendia colocar em prática, ou seja, uma nova educação para o capitalismo que se reorganizava. É recomendação da CEPAL

[...] transformar a gestão educacional (questiona-se a administração burocratizada) para articular a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais (processos de descentralização, educação como compromisso de todos e o necessário investimento nas pessoas). (KLAUS, 2011, p. 87-88).

As demandas econômicas, sociais e políticas exigiam aquele Estado vigoroso, que se tornasse competitivo e inserido internacionalmente, e que dividisse com a sociedade as tantas responsabilidades que o tinham tornado *inchado* e, por isso, incapaz de competir. Uma dessas tantas responsabilidades que, além de pesar no orçamento, não estava sendo cumprida a contento era a educação.

E aí entrou a disputa do privado *pele* ensino público. Isto é, não entre o público e o privado, que se dava desde o Brasil República, mas de forma diferente. Foi inclusive uma forma do privado se apropriar do dinheiro público através do que hoje conhecemos por Parceria Público-Privada na Educação (PPPE).

O ensino privado sempre teve seu quinhão na educação brasileira. Primeiro num ensino confessional católico da Colônia que, embora fosse estatal, era oferecido apenas às elites. Depois, no início da República, na disputa entre a laicidade e o ensino religioso garantido, ao menos, nas escolas privadas. Estas guardavam a filantropia, não havendo, ainda, o sentido lucrativo (CURY, 1992).

No entanto, a partir de 1988, a nova Constituição garantiu que as escolas privadas pudessem ser classificadas em escolas lucrativas e não-lucrativas, sendo que estas continuariam se enquadrando entre as escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias. A essa diferença soma-se uma reivindicação um pouco mais antiga: desde a década de 1970 as escolas lucrativas empenhavam-se em obter recursos

públicos. Alegavam que poderiam oferecer melhor ensino com menos recursos, dado que melhor administravam a relação custo/benefício.

A partir dos debates da Assembleia Constituinte de 1988, quando já era forte o empresariado do ensino e a “introdução da expressão *escola comunitária*”, passam a ser “feitas distinções conceituais entre público (o que é destinado ao conjunto da população), estatal (o que é mantido pelo Estado), o privado, regido pela lógica do lucro, e o privado confessional, filantrópico, comunitário.” (BUFFA, 2005, p. 51).

Dessa maneira, a Constituição de 1988 não assegurou o direcionamento direto de recursos públicos ao ensino privado, mas no artigo 209 deu liberdade de ensino à iniciativa privada e, no 213, a destinação de recursos às escolas particulares não-lucrativas (BRASIL, 1988). O que fica é que a partir do governo Collor, há a “assunção da educação escolar sob a modalidade capitalista típica.” (CURY, 1992, p. 3).

Esta pequena digressão ao histórico das disputas entre o ensino público e privado no Brasil serve para situar em que pé está a celeuma hoje. Ou melhor, não parece mais ser uma polêmica, mas sim cada vez mais uma realidade da educação nacional. Isso porque, com a abertura ao comércio exterior e o livre mercado, as escolas lucrativas também se expandem e passam a buscar recursos de outras maneiras, bem como a incorporar a discurso da eficiência, modernidade e produtividade, em oposição à escola pública que chamam de incompetente, atrasada, ineficiente (KIEFER, 2012).

Por um lado, a visão neoconservadora do Estado *inchado*, “sobrecarregado por demandas levantadas por aqueles que não merecem atenção”. Por outro, a visão neoliberal do Estado ineficiente, gerando juntos os dois lados, uma aversão ao Estado interventor, mas concordantes com o seu papel regulador. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1141).

Neste intento, as PPPEs se inserem na ordem educacional estatal com a promessa de que a educação pública, inclusive, terá muito que aprender e evoluir com o setor privado no nível gerencial (ROBERTSON; VERGER, 2012).

Resumindo, PPPEs não são contrárias à intervenção estatal, mas exigem a redefinição das funções do Estado na educação. A proposta parece paradoxal: por um lado, apoia soluções de mercado na educação, por outro, a intervenção do Estado é vista como crucial para garantir o funcionamento do mercado educacional. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1145)

A origem das PPPEs, no entanto, tem quase 20 anos. É um dos tentáculos do Consenso de Washington que se desmembra em ações lideradas pelos organismos internacionais que o referendam. Desta forma, as agências internacionais da ONU, como a UNESCO e o UNICEF, incluindo a OCDE e o Banco Mundial, concentram-se nas PPPEs como forma de garantir a universalização da Educação Básica mundial, para cumprir um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (PNUD, 2000; ROBERTSON; VERGER, 2012).

No Brasil, as orientações das agências da ONU não demoraram a chegar e vieram alinhadas à série de reformas que já vinham sendo realizadas desde o primeiro mandato do FHC (1995-1998). Nem no seu segundo mandato (1999-2002), nem nos dois mandatos do Presidente Lula (2002-2010), o gerencialismo que havia sido possível enraizar na deficiente administração pública burocrata-patrimonial sofreu muitos avanços (ABRUCIO, 2007).

Pouco se fez em prol da modernização da gestão pública. Ao contrário da direção que a reforma gerencial poderia ter tomado se realmente tivesse servido à democratização da administração, no governo Lula houve um loteamento de cargos entre partidos sem igual (ABRUCIO, 2007).

Ainda que tenha ampliado a politização da administração pública, algo que nem a burocracia e nem o gerencialismo eliminariam, o combate à corrupção nos órgãos públicos nunca havia sido tão efetivo. “As ações da Polícia Federal e, principalmente, o trabalho da Controladoria Geral da União são inegáveis avanços da gestão petista que devem ser definitivamente incorporados pelo Estado brasileiro”. (ABRUCIO, 2007, p. 77).

Por outro lado, com um programa eleitoral e de governo contrários às privatizações, aprovou-se a Lei das Parcerias Público-Privadas, nº 11.079/2004, “desencadeando-se um bem-sucedido processo de concessão de estradas e um amplo programa de parcerias com o setor privado no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)”. (PESSOA, 2015, p. 69).

No governo Lula houve uma tentativa de modernização da administração pública por meio de dois programas voltados ao Distrito Federal e aos estados: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Ambos foram modelos dispersos de gestão, pois não compunham uma agenda centralizada para a gestão

pública. Suas qualidades são reveladas no esforço da União de cumprir o seu papel indutor de mudanças, na realização de um grande diagnóstico antes de propor qualquer nova política aos estados, e na ampla participação e discussão entre estados e tribunal de contas (ABRUCIO, 2007; PESSOA, 2015).

Este modelo intergovernamental e interinstitucional é mais participativo e funciona mais em rede do que de forma piramidal. Sua concepção é a mais adequada para implementar ações administrativas numa federação, em nítido contraste com a (nefasta) tradição centralizadora do Estado brasileiro. (ABRUCIO, 2007, p. 78).

Outra tentativa do governo Lula, ainda em fase de tramitação no Congresso Nacional, foi a de estabelecer uma Lei Orgânica de Administração Pública que estabelecesse um modelo mais geral para o gerenciamento do país. “Este projeto, [...], recebeu pesadas críticas, principalmente no âmbito do [Tribunal de Contas da União] TCU, por priorizar os controles *a posteriori* em detrimento das formas *a priori*.” (PESSOA, 2015, p. 70).

Sem sucesso, o resultado é o principal problema da gestão pública do Brasil, que é de ordem estratégica e ocorre há mais de 20 anos: “a falta de uma visão integrada e de longo prazo para a gestão pública brasileira.” (ABRUCIO, 2007, p. 79). Poderíamos, na verdade, dizer que esse problema existe há mais de 500 anos.

No entanto, o governo Lula não rompeu com o Plano Diretor da Reforma do Estado, mantendo a possibilidade das parcerias público-privadas para a educação, e assumindo as suas estratégias (ADRIÃO; PERONI, 2011).

[...] de forma quase paradoxal, o PT, como o partido que mais tinha se oposto às ideias do Plano Diretor da Reforma Bresser, foi aquele que ao chegar ao poder, mais se utilizou de uma parte de suas propostas, em particular no que se refere ao uso de metodologias e instrumentos qualitativos e quantitativos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. (PESSOA, 2015, p. 69).

Na verdade, foi a partir de 2006 que as PPPEs cresceram e tomaram um importante espaço dentro da educação pública estatal através do *Compromisso Todos pela Educação*.

Sua origem se deu quando a Fundação Lemann, a Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau organizaram a *Conferência Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina*, em 2006. Nela, empresários e personalidades propuseram

[...] compromissos concretos com vistas à melhoria da educação na região, discutindo ações que comporiam um documento final intitulado Compromisso Todos pela Educação (2006). [...] Destacamos a ênfase dada aos processos voltados à gestão da escola [e dos sistemas], retomando princípios das escolas eficazes [...], e ações voltadas à construção de um grande pacto em prol da educação. [...] criadas as bases para a introdução das chamadas ferramentas da “gestão por resultados” (Banco Mundial, 2006) nos sistemas educacionais, resta ainda como tarefa desenvolver no conjunto da sociedade atitudes de responsabilidade e, sobretudo de controle social sobre a ação dos governantes. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 230-231).

O documento elaborado pela Unesco em 2008 - *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos* – segue o mesmo raciocínio. Reveste de aspecto democrático um discurso gerencial, ao dizer que os níveis superiores dos sistemas de educação decidem à revelia das instâncias locais, que desempenham papéis passivos de operacionalização do sistema (UNESCO, 2008).

Primeiramente, as instâncias locais, sejam os sistemas municipais ou as escolas, têm autonomia e muitas vezes resistem e reelaboram as políticas tomadas em nível estadual ou federal. Segundo, porque os encaminhamentos gerados a partir do documento da Unesco pautaram as agendas empresariais ligadas ou interessadas na educação, firmando preceitos e ações, estabelecendo “metas e compromissos, articulando consensos e estabelecendo pactos [...]”. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 233).

Ou seja, não era positivo que as “decisões fossem tomadas nos níveis superiores do sistema” governamental, mas parece que seriam se fossem em outras esferas, como as empresariais. Digo isso porque, neste sentido, um grande pacto foi estabelecido com os países latino-americanos e africanos – ainda como reverberações do Consenso de Washington –, de o Estado passar a regular “o espaço no qual os indivíduos, em pleno exercício de sua liberdade e responsabilidade, desenvolvem suas ações.” (UNESCO, 2008, p. 27).

Neste espaço *democrático*, caberiam tanto os empresários da educação, como os governos, as PPPEs e a comunidade escolar. Ocorre então “uma transferência da autoridade do público para o domínio privado e do âmbito nacional para o supranacional. Isto tem implicações significativas para a educação, para as sociedades e para a democracia [...]”. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1149).

A proporção que estas recomendações tomaram na última década, chega em teoria, ao nível da deslegitimação do papel do Estado. Afinal de contas, “o Estado

deve se abster de exercer atividades que a iniciativa privada tem condições de fazê-lo, limitando-se o grau de intervenção estatal.” (KIEFER, 2012, p. 9). Este ponto de vista dá outro epíteto ao seu papel, adjetivado como “Estado subsidiário”, que regula, fomenta, coordena e fiscaliza a iniciativa privada.

Nesse contexto, também, a parceria com entes privados pode cumprir o objetivo de subsidiar a iniciativa privada, quando ela for deficiente. [...] as parcerias ajudariam, também, a suprir as necessidades e deficiências da educação oferecida pelas escolas privadas. (KIEFER, 2012, p. 9).

Defendem também que a iniciativa privada subsidiada pode inclusive colaborar com escolas privadas que estejam deficitárias. É o Estado ajudando o privado a ajudar o privado.

A lógica dos privatistas anuncia o Estado como concorrente desleal, já que eles estão expostos às leis do mercado, e o Estado não. De todo modo, o Estado, ao subsidiar a educação privada no âmbito público, pratica, da mesma maneira que aqueles, a mercantilização da educação (SANFELICE, 2005).

A este pensamento soma-se à batida repetição de que o empresariado educacional poderia suprir as necessidades e deficiências da educação pública através das parcerias.

As PPPEs no Brasil são paulatinamente introduzidas nas lacunas que as novas políticas educacionais abrem em suas formatações. Os empresários globais ou locais se movimentam nestes espaços, seguindo uma orientação privada, na qual os cidadãos a serem formados se tornarão consumidores e não, fundamentalmente, sujeitos sociais e políticos. Essa visão empobrece a educação enquanto “atividade social e prejudica a capacidade dos sujeitos sociais de serem reflexivos, na medida em que os limita e os define primeiramente como agentes econômicos, cujas ações são exclusivamente enquadradas em relações de mercado”. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1151).

Na política educacional brasileira as PPPEs passam a ter mais livre acesso aos sistemas municipais de ensino quando o Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) lança o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) em 2006. Cofinanciado pelo Banco Mundial, o Fundescola desenvolveu ações nas secretarias estaduais e municipais da educação de estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. As notícias

publicadas no site⁴² do Fundescola ressaltam a importância das parcerias que são ou devem ser desenvolvidas em prol das melhorias educacionais.

Em seguida, no ano de 2007, o Fundescola, junto com uma série de programas⁴³, foi incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Com o PDE, o Ministério da Educação pretende mostrar à sociedade tudo o que se passa dentro e fora da escola e realizar uma grande prestação de contas. Se as iniciativas do MEC não chegarem à sala de aula para beneficiar a criança, não se conseguirá atingir a qualidade que se deseja para a educação brasileira. Por isso, é importante a participação de toda a sociedade no processo. (BRASIL, 2008a, não p.)

Toda a sociedade envolvida é a deixa para justificar o que se oferece. Logo em seguida, o texto apresenta o *Compromisso Todos pela Educação* como fundamental à mobilização social para a participação de toda a sociedade no processo. O PDE é o resultado da parceria do governo federal com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) *Todos pela Educação*⁴⁴, formada por grandes empresas nacionais e transnacionais, em 2006.

As críticas que recaem sobre o PDE apontam que o plano se baseia em critérios técnicos de abordagem empresarial. E que de certa maneira hibridiza a gestão gerencial da educação com a democrática, ao focar na aprendizagem dos alunos, porém, indicada por resultados quantitativos, “evidenciando, portanto, tratar-se de uma política educacional de cunho tipicamente meritocrático, resultado de processos de rankings educacionais pautados na comparação, classificação e seleção [...]”. (SOUZA; BATISTA, 2016, p. 109).

O PDE integrava parte da agenda estratégica do Plano Plurianual do governo Lula para o triênio 2008-2011. Como programa estratégico do PDE, é instituído o

⁴² Disponível em: < <http://www.fnnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias> > Acesso em: 13 mai. 2016.

⁴³ Autores apontam que o PDE não é um plano em sentido próprio, por congregar múltiplas ações. E que em última instância se constitui em estratégias para a realização das metas previstas no PNE 2001-2010. Está diluído em uma série de “Decretos, Portarias, Editais, Termos, Chamadas, Protocolos de Intenção, Resoluções, Projetos de Leis etc. Talvez o primeiro documento legal a ele relacionado seja o Decreto 6.094/2007 [...]. Curiosamente neste documento não se faz nenhuma referência explícita ao PDE”. (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 827).

⁴⁴ De acordo com o *site*, a equipe gestora do movimento é formada por empresários dos grupos Gerdau, Suzano, Banco Itaú, Banco Bradesco, Instituto Unibanco, Organizações Globo e o Instituto Ayrton Senna, entre outros. “O Todos pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos e que tem como objetivo comum contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso)⁴⁵ pelo Decreto nº 6.094 de 24/04/2007.

Os municípios que aderem *voluntariamente* ao Compromisso recebem recursos financeiros e assistência técnica do governo federal para desenvolver ações – por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) – que, sobretudo, contribuam para a melhoria do Ideb. A prioridade são os municípios com os piores índices.

Em contrapartida, os dirigentes municipais precisam construir esforços para cumprir, dentre as 28 diretrizes que o Compromisso instituiu, aquelas que garantirão o crescimento do Ideb, segundo as projeções indicadas até 2022 (ADRIÃO e GARCIA, 2008).

Percebe-se como se enreda o Estado, a iniciativa privada materializada no *Todos pela Educação*, e os municípios, coagidos a aderir ao Compromisso ditado pelo empresariado para a educação pública brasileira, sob pena de não receberem os recursos financeiros e a assistência federal. Coação pode ser um argumento pesado, mas é para se contrapor à oferta de adesão voluntária ao Compromisso. Aos municípios parece não haver essa opção voluntária, dado que, se não aderirem, ficam sem o tipo de assistência que o PAR oferece.

Afora o PDE/PAR, que se configurou na grande política educacional do governo Lula, busquei outros documentos recentes publicados no portal do MEC que expressassem o pensamento administrativo da educação sob o ponto de vista governamental. Dentre as publicações da Secretaria de Educação Básica (SEB), escolhi, a partir do link Gestão Democrática, os textos que remetiam diretamente ao tema da gestão da educação.

A pesquisa apontou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Caderno II: Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública, e Caderno V – Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor. Também as publicações do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho, e os anais do Seminário Internacional Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas.

⁴⁵ Abreviatura conforme o Decreto nº 6.094/2007.

Ainda que os cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares sejam para a organização da gestão democrática da escola, trazem elementos da gestão da educação. Também porque quando foi criado, em 2004, o Programa foi destinado a fomentar não só a implantação dos conselhos escolares, mas também dar formação aos conselheiros escolares e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação. (MEC/SEB, Conselhos Escolares, 2004).

No Caderno II, por exemplo, está a seguinte citação em nota de rodapé:

Os termos administração e gestão da educação, em geral, eram usados como sinônimos. Dada a forte conotação técnico-gerencial do termo administração, e tendo a educação um componente político próprio, passou-se a privilegiar o termo gestão da educação, caracterizando um processo político-administrativo contextualizado, que organiza, orienta e viabiliza a prática social da educação. (MEC/SEB, Caderno II, 2004, p. 23).

Como se percebe, o próprio MEC assume que a substituição de administração por gestão tem conotação política, nos moldes dos acadêmicos críticos da administração educacional. No Caderno V está o seguinte conceito:

A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica o aprendizado e a vivência do exercício de participação e tomadas de decisões. Trata-se de processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade e a possibilidade histórica de cada sistema de ensino (municipal, estadual ou federal), de cada escola. (MEC/SEB, Caderno V, 2004, p. 25).

Há um incentivo para que a participação nas tomadas de decisão seja ampliada para os sistemas de ensino. Parece que a concepção de gestão que os cadernos relativos a conselhos escolares trazem é a da gestão democrática com vistas à transformação social.

Tanto o Pró-Conselho quanto o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foram lançados, respectivamente, no primeiro e no segundo ano do governo Lula, como primeiras ações de peso da Secretaria de Educação Básica.

Criando estes dois programas de ponta, a Secretaria de Educação Básica - SEB aposta em estratégias de gestão da educação nacional, reforça um processo que favorece a responsabilidade social compartilhada entre entes federados e possibilita o fortalecimento institucional direcionado para uma prática democrática e participativa no País. (MEC/SEB, 2006, p. 5).

O Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares apresenta 13 Cadernos, fora os módulos de cursos à distância e do Programa Pró-Conselho, além de cadernos especiais, como Conselho Escolar e Diversidade. Todo o material está disponível na página de publicações da SEB.

Segundo Almeida (2006, p. 252, grifos da autora), o conteúdo dos Cadernos atribui ao colegiado um “importante papel auxiliar na administração da escola em todos os aspectos”, e ainda, que a “construção de uma educação emancipatória e, portanto, democrática se constrói por meio de garantias de novas formas de organização e gestão.” Ou seja, a autora também percebe o conteúdo progressista que os Cadernos trazem.

Dois anos depois do lançamento dos programas relativos aos conselhos, foi realizado o Seminário Internacional Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas em Brasília-DF, de 24 a 28 de abril de 2006, em cooperação bilateral com o governo da Espanha. Na época, o ministro da educação era Fernando Haddad.

Conforme os anais do Seminário, o preceito legal da gestão democrática da educação é uma “exigência ética. Ela possibilita a participação da sociedade civil na formulação, avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, implementadas pelos diversos sistemas de ensino do País”. (MEC/SEB, 2006, p. 5).

Aí está um conceito amplo de gestão democrática da educação, que corresponde aos processos administrativos envolvendo as políticas educacionais, muito além da escola, e dos sistemas municipais e estaduais de educação. Inclusive, o público-alvo do Seminário foi bastante amplo, desde “dirigentes federais, estaduais e municipais da educação e suas entidades; conselheiros da educação em âmbito nacional, estadual e municipal; [...] dirigentes escolares e membros dos conselhos de escola; [...]”. (MEC/SEB, 2006, p. 5).

O texto de contextualização dos Anais traz a preocupação central com os sistemas municipais de ensino ao afirmar que “os problemas que afetam o desempenho do aluno matriculado nos sistemas municipais de ensino estão (em sua maioria) relacionados ao entendimento do que venha a ser a gestão de políticas públicas para a educação” (MEC/SEB, 2006, p. 8). Ter como foco políticas públicas que considerem o desempenho do aluno também é animador quanto à intencionalidade da gestão da educação naquele governo. Ainda mais quando complementam, dessa maneira:

A opção por um modelo de gestão comprometida com a conquista da qualidade da educação passa necessariamente pela instituição de mecanismos mais eficazes de monitoramento das políticas públicas e pela revisão e estabelecimento de nova postura de responsabilidade quanto ao desempenho qualitativo dos sistemas municipais de ensino e das redes escolares. (MEC/SEB, 2006, p. 8).

Nos anais há o relato de várias mesas que aconteceram no Seminário, mas selecionei o painel intitulado Política Nacional de Gestão da Educação, na fala do então Diretor do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino da SEB/MEC, Horácio Francisco Reis, em 25 de abril de 2006. Nesse texto parece estar concentrada a concepção de gestão educacional do governo e seu *modus operandi*.

Reis coloca os três maiores desafios da educação pública, sob o ponto de vista do MEC: a garantia e o acesso a todas as etapas da educação básica, com as crianças, jovens e adultos aprendendo; a consolidação das políticas em busca da qualidade social da educação; e o fortalecimento dos sistemas de ensino.

A partir destes desafios o MEC criou um sistema nacional de formação inicial e continuada para os profissionais de educação, e o sistema nacional de apoio à gestão democrática da educação. A seguir, o palestrante enumera a série de programas que o MEC disponibiliza a dirigentes municipais, pedagogos, conselheiros, professores e funcionários de escola (MEC/SEB, 2006).

Outro convidado deste mesmo painel era, na época deputado federal, o professor Carlos Abicalil, que fez uma justa reflexão sobre o que significa sistema, democratização e gestão, e o que significam os três juntos, isto é, a democratização da gestão de sistemas:

A democratização, de que maneira interfere na relação entre centralização e descentralização (não necessariamente toda descentralização é democrática, ela pode ser também autoritária). Não necessariamente toda descentralização significa desconcentração de poder, ela pode ser profundamente concentrada, às vezes num estado unitário e totalitário. Objetivamente, o termo gestão, que é o terceiro desse trinômio, tem a ver com a dinâmica em torno da qual a desconcentração e a descentralização se associam ao fenômeno da democratização, no acesso, na permanência, na formulação e na concepção pedagógica, na proposição dos planos e planejamentos e processos avaliativos e na definição, inclusive, dos investimentos e recursos para que esses objetivos sejam alcançados. (MEC/SEB, 2006, p. 41).

A partir desse esclarecimento, Abicalil define o trinômio Gestão Democrática do Sistema como aquele que atende, “por um lado, uma reivindicação histórica de educadores, em particular de educadores progressistas”. O outro lado não é claramente explicitado pelo deputado, mas aventado, quando coloca que são as “contradições típicas das sociedades desiguais e capitalistas” que impedem a realização daqueles princípios democráticos. (MEC/SEB, 2006, p. 41; 42).

Mesmo que Abicalil não tenha se referido ao outro tipo de gestão educacional que se consolidou antes do governo Lula e de como seria feito esse enfrentamento, as discussões desse Seminário deram mostras de que poderia haver uma guinada à esquerda. Poderia haver o recuo à gestão desejada nos anos de 1980. Ao menos o discurso e as ações iniciadas em meados dos anos 2000 indicavam isso. O que o deputado destacou no final de sua fala é que o patrimonialismo de Estado ainda se colocava “muito acima da articulação democrática de sistemas públicos.” (MEC/SEB, 2006, p. 43).

Ainda assim, embora o governo Lula não tenha empreendido grandes avanços para uma melhor organização do serviço público, algumas ações dos órgãos que gerem a educação nacional, como o MEC e a SEB, apresentaram proposições interessantes para a gestão da educação. No entanto, a proposição do PDE/PAR a partir de 2007 trouxe os elementos típicos da gestão gerencial que o Seminário acima exposto parecia refutar.

Enfim, os três momentos históricos da administração pública e educacional brasileira – patrimonial, burocrática e gerencial - representam uma forma didática de apresentar os fenômenos, na tentativa de não escamotear as condições políticas e sociais que envolvem um processo que não é fragmentado, mas dinâmico. Por isso, o aparecimento de uma nova forma administrativa certamente não implicou no desaparecimento da outra. Ou seja, a forma burocrática de se administrar o Estado brasileiro não sobrepujou o patrimonialismo, nem a forma gerencial que começa no final do século XX, sobrepujou o modelo burocrático. Tampouco, a Nova Administração Pública eliminou o modelo burocrático anterior.

Definitivamente, não há qualquer evidência de que esses “modelos” tenham sido paradigmas de *ruptura*. Aliás, o gerencialismo é um tipo de gestão burocrática pois, de resto, todas as formas administrativas, que não o patrimonialismo, têm se mostrado como “versões” da burocracia (COSTA, 2012).

A burocracia atravessa praticamente todas as formas administrativas ao ser usada tanto para designar a posição de destaque, que o poder centralizado de Estado concede aos seus funcionários públicos, quanto como instrumento de crítica contra este poder (ABRAHAMSSOM, 1993).

Outro pressuposto do recorte histórico apresentado levou em consideração o debate acerca da indissociabilidade entre política e administração. O primeiro ensaio teórico sobre o tema da Administração – *The study of administration*, de Thomas Woodrow Wilson, em 1887 – trata a administração como algo totalmente separado da política, pois embora sendo a política “a força determinante das tarefas da administração, é intolerável que manipule seus cargos”. (COSTA, 2012, p. 39).

Abrahamssom (1993) escreve sobre a crítica feita pelo inglês Stuart Mill – economista e filósofo do liberalismo do século XIX –, que se opôs à concentração de conhecimento e de experiência administrativa em um estrato particular de cargos públicos. Esse estrato se caracteriza no Brasil pelo estamento do funcionalismo público.

Dominar o conhecimento administrativo não significa necessariamente manipular os cargos. No entanto, é impossível dissociar a administração da política, visto que é da administração do Estado que se está falando e sua natureza é essencialmente política. O fato de a administração pública brasileira ter sido construída, historicamente, sobre a dualidade entre política e administração, requer que o Estado se estruture de forma permeável e integrada ao sistema político (MARTINS, 1995).

Schwartzman evidencia a indissociabilidade:

[...] a distinção entre o que é técnico, formal ou administrativo, de um lado, e o que é político e substantivo, por outro, é hoje bastante obscura, e não há indicações de que tenderá a se clarificar no futuro. Isto faz com que a burocracia acrescente à sua tendência natural de defender seus interesses corporativos uma segunda característica: a tendência a querer subtrair dos órgãos políticos a própria competência decisória, em nome de sua maior capacitação técnica. (SCHWARTZMAN, 1987, p. 77-78).

O que precisa ficar explícito é que esta politização da burocracia não é pela face positiva de um padrão de racionalidade prático e valorativo, mas pela distorção do caráter democrático que a organização burocrática poderia encerrar.

Ora tentou-se consolidar uma burocracia, racionalizando-se funcionalmente a administração, à revelia da Política e à custa da democracia; ora tentou-se descaracterizar seu caráter funcional, pretensamente até em nome da democracia, o que resultou no desenvolvimento de uma burocracia estatal com baixa racionalidade social. (MARTINS, 1995, p. 117).

Foi com a perspectiva da política inerente à administração e de que um modelo administrativo não foi substituído pelo seguinte, mas sobreposto, interposto e até hibridizado, que se colocou a administração da educação no Brasil à luz da configuração clássica dos três períodos da administração pública.

1.2.3 Uma síntese em hipótese

Nossa herança patrimonial matiza todas as tentativas de mudanças. A falta de integração e de sobreposição de tentativas, ora de burocratizar, ora de desburocratizar a gestão pública, além de não resultar em efetiva organização dos serviços públicos, reflete-se nos diferentes tratamentos que a administração educacional tem recebido ao longo dos seus quase 80 anos de história.

Minha análise não foi a fundo na empiria de cada período para ver que fatores técnicos, políticos e culturais dificultaram, por exemplo, o desenvolvimento das atividades do DASP em prol da administração burocrática do setor público. Tampouco quais obstáculos a reforma gerencial encontrou para se concretizar, afinal, não temos uma gestão menos burocratizada, como preconizava Bresser Pereira.

Porém, parece que temos uma administração pública híbrida num misto de patrimonialismo burocrático com sopros do gerencialismo. Não houve realmente a substituição de uma reforma por outra, mas todas foram-se sobrepondo, se amalgamando e se consolidando num formato que é, acima de tudo, patrimonial, politicamente burocrático e economicamente gerencial. A figura abaixo sintetiza os modelos administrativos que foram-se entrelaçando ao longo da história.

FIGURA 2 – MODELOS ADMINISTRATIVOS

CATEGORIA	1821-1930	1930-1985	1990...
Estado/Sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-Desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime Político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes Dirigentes	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

FONTE: COSTA (2012).

O meu intuito até aqui foi encontrar, na história da administração e da gestão pública, conteúdos que pudessem se relacionar à história da administração da educação e o processo de mudança de conceito para a gestão educacional.

Dessa maneira, posso dizer que se relacionam, pois a história da organização do campo da administração da educação no Brasil se encontra com a proposta de burocratização do serviço público a partir de 1930. A administração do público se baseou na teoria geral da administração das empresas e assim a educação passou efetivamente a ser gerida sob esses preceitos, guardadas as suas especificidades e limites. É da forma burocrata-patrimonial que nasce a administração educacional trabalhada a partir da teoria clássica da administração estadunidense.

O conceito de administração educacional, forjado pelos próprios estudiosos do campo que iniciavam a sua organização na ANPAE, na década de 1960, atribuiu que a administração escolar consistia nos “processos criadores de condições adequadas às atividades dos grupos que operam na escola em divisão de trabalho; visa a unidade e economia de ação, bem como o progresso do empreendimento”. (ANPAE, 1962).

Inclusive, a escola ou setor educativo é chamado de empresa, no sentido de uma instituição capitalista ou como aparelho do Estado. Sua principal característica é a divisão do trabalho entre aquele que planeja – o diretor – e os que executam – professores, funcionários e estudantes.

Com exceção do pensamento de Anísio Teixeira nos anos 1940 – quando já tratava do caráter pedagógico da administração educacional –, até meados de 1970,

foi esse conceito que vigorou e toda a construção teórica do campo foi nessa direção.

No movimento pela democracia e pelo fim da ditadura militar, educadores organizados em diversas frentes, mas particularmente os administradores da educação, passaram a questionar o conceito do campo, entendendo que era preciso pensar na especificidade da educação e no seu papel transformador. Assim, buscaram uma nova concepção para a administração educacional.

O resultado foi um campo teórico da educação que se desejava. Nesta construção, os autores passaram a utilizar *gestão democrática* como sinônimo de uma administração voltada para a organização da prática social da educação como processo político-administrativo contextualizado, situado historicamente, e não mecanizado, como se fosse uma empresa.

Foram as chamadas “pedagogias de esquerda” que agruparam diversas correntes filósofo-pedagógicas e formaram, *grosso modo*, duas modalidades distintas: a centrada no saber popular e na autonomia das organizações civis, que defendia uma educação autônoma e, em alguns casos, até à margem da estrutura escolar. Essa corrente se inspirava na concepção libertadora de Paulo Freire, muito próxima aos movimentos de base da Igreja Católica (SAVIANI, 2008).

A outra ideia se pautava pela centralidade da educação escolar, almejando o acesso ao conhecimento sistematizado pelas camadas populares. Aqui a orientação teórica predominante foi o marxismo (SAVIANI, 2008). Saviani chama a atenção para ambas as perspectivas serem de teorias e não especificamente de pedagogias. Embora tenha havido algumas tentativas práticas das duas correntes, como a Escola Cidadã em Porto Alegre e a Escola Plural em Belo Horizonte, ambas não foram bem-sucedidas porque

[...] na década de 1990, com a ascensão dos governos ditos neoliberais e consequência do denominado Consenso de Washington, promovem-se nos diversos países reformas educativas caracterizadas, segundo alguns analistas, pelo neoconservadorismo. (SAVIANI, 2008, p. 423).

Os debates em torno da democratização da educação originaram a garantia da gestão democrática do ensino público na Constituição de 1988 e na LDB nº 9.394/96. Embora as leis se reportem ao ensino e isso se materialize mais facilmente no âmbito escolar e não no sistema educativo como um todo, em síntese,

a gestão educacional democrática significava a organização do sistema educativo de forma a assegurar, em primeiro lugar, a democratização do conhecimento.

E isso é algo além do que se estabeleceu na LDB, que indicou como democrática a gestão do ensino que tivesse um conselho escolar atuante, e a construção conjunta do projeto pedagógico pautado no trabalho coletivo como forma organizadora do dia a dia escolar. Isso não é pouco e talvez tivéssemos melhores condições educacionais hoje se essas regras tivessem realmente se concretizado em cada uma das escolas públicas brasileiras.

No entanto, a partir dessa legislação, a maior parte da nova produção na área de gestão educacional girou em torno de proclamar o legislado, de indicar como deveria ser um conselho escolar ou a construção do projeto político-pedagógico. Até aí não há nenhum problema, posto que seja o papel do campo da administração indicar, organizar, prescrever.

Acontece, porém, que muitas vezes a prescrição toma o lugar da análise nas investigações da administração da educação, não se distinguindo o campo da normatização das políticas educacionais do campo de sua análise científica, como momentos não idênticos.

Foi com esse sentido que praticamente toda a produção acadêmica relativa à administração educacional se renovou em inúmeras pesquisas que analisaram sistemas, escolas, comunidades educativas e conselhos escolares, apresentando um raio-x educacional de como as coisas *não* deveriam ser, de como a velha administração deveria mudar, de como deveria ser a nova gestão. E aí, temos um arcabouço teórico que, em geral, é um *deveria*, um *vir a ser*, um devir que está sendo custoso alcançar.

Ainda que a área do conhecimento da educação seja prescritiva de modo geral, o que implica em tomar decisões e construir a partir delas “um fazer”, um “como fazer”, também é preciso analisar o real, o que ocorre nas escolas, nos sistemas de ensino, muitas vezes bem distante do ditado.

E para esse confronto é necessário investigar, explicar o que ocorre, por que ocorre e por que não se consolidou o que queríamos nos anos de 1980. Enfim, o campo da administração talvez peque em mais recomendar do que explicar exatamente como é, e por que é. Pereira e Andrade (2007) já haviam apontado a questão da prescrição, mas destacam que a politização do campo a partir da década de 1980, ao menos o dotou de conteúdo teórico.

Em pesquisa no banco de teses da CAPES, procurei as teses que contivessem a expressão “gestão democrática” tanto no título, quanto no conteúdo do trabalho. Foram indicadas 69 teses de doutorado a partir de 2011, das quais 29 eram relativas à educação. Da leitura dos resumos pude inferir que apenas duas se dedicaram a descrever e analisar práticas de gestão.

A primeira investigou a realidade da gestão educacional de municípios de Santa Catarina. A segunda avançou no sentido de propor um currículo baseado na educação ambiental e gerenciamento de riscos para as regiões próximas às dutovias da Petrobrás em Santos. Essa demanda surgiu da necessidade da comunidade escolar em reuniões, indicando o trabalho coletivo que resultou numa proposta curricular. Procurei também, nos resumos, palavras que indicassem a prescrição e encontrei várias conjugações do verbo *dever*.

De todo modo, foi interessante perceber que a gestão gerencial tem sido a tônica de muitos sistemas educacionais, e a maioria das conclusões aponta para a ainda difícil implementação da gestão democrática.

Por isso a tentativa, nessa tese, de olhar as práticas de gestão educacional premiadas pelo INEP, o que se tem feito nos sistemas municipais de ensino, na intenção de, ao demonstrar este panorama, não julgá-lo como certo ou errado, mas apontar a direção do que efetivamente represente essa gestão.

Observa-se que, ao mesmo tempo em que se consolidava a gestão democrática na legislação, um modelo de gestão educacional era pensado no governo federal da metade da década de 1990. Conforme tratado até aqui, na esfera pública se intentava promover o gerencialismo.

Essa ideia administrativa trouxe a definição de gestão para a administração pública, ampliando os sentidos da administração e criando novos significantes para o controle do trabalho: a eficiência, a responsabilidade sobre o sucesso (não só individual, mas da empresa, ou da escola), a busca pela constante formação e atualização profissional em prol da flexibilidade nas funções, e o culto à inovação contra a burocracia e a rotina (SENNETT, 2001).

Foi a chamada gestão participativa ou compartilhada que o gerencialismo normatizou para a educação. Ele se materializou, virou política efetiva sobretudo através da descentralização financeira dos municípios tratada como autonomia, das avaliações em massa que focam os resultados e não os processos, da participação da comunidade educativa no sentido de parcerias que atribuem à sociedade a

manutenção da escola, e não a tomada de decisões a respeito do que é substantivo para a educação: o ato de ensinar e de aprender.

Gestão democrática, então, traz a conotação de uma nova alternativa para a administração da educação, seja para manter o *status quo* que se reestruturou sob a forma neoliberal, seja para organizar a disputa dos espaços coletivos – como a escola – contra a hegemonia capitalista.

Disso resultou uma produção teórica que tomou um sentido, o já mencionado *dever*, e uma prática que em hipótese pode ter tomado outro caminho, ou outros, criando formas administrativas da educação compostas de elementos democráticos, mas gerenciais.

Assim, o campo conceitual da gestão educacional se torna ambíguo. Aquele primeiro discurso – o democrático – realmente ficou quase que totalmente na prescrição de como deveria ser a gestão educacional e escolar, em centenas de artigos, livros, dissertações e teses publicadas no campo da administração educacional. O segundo pode ter se tornado a realidade de boa parte das administrações educacionais em todo o país. É a hipótese que levanto para olhar as experiências de gestão educacional inovadoras que o INEP premia.

Em resumo, a gestão democrática da educação, como conceito assumido a partir do final dos anos de 1980, virá a atender tanto os setores críticos à administração clássica – e com isso politizar o campo à esquerda –, quanto os educadores conservadores que, na toada da administração pública gerencialista, mantêm o temário da gestão educacional à direita.

A hipótese é que a utilização do mesmo verbete para designar a gestão educacional gerencial do neoliberalismo ou a gestão democrática da educação transformadora foi uma inoportuna coincidência, que tem causado discriminação teórica e prática entre os tipos de gestão. A mudança de terminologia na educação correspondia à visão de que ela denotaria uma perspectiva crítica – à esquerda – à administração de empresas e na medida em que ela também é usada à direita, aquele sentido fica comprometido. Ou seja, usar gestão educacional atualmente não é diferente de usar administração educacional.

Para esta tese, que pretende encontrar o perfil da gestão educacional real dos municípios brasileiros para o termo administração, assumo a amplitude de uma área do conhecimento que pensa a organização educacional – incluídas aí a gestão

democrática, a gerencial, a compartilhada ou participativa – como diferentes formas dessa organização.

Deste modo, administração e gestão da educação não se tornam conceitos antagônicos, mas complementares ao se tomar suas dimensões políticas, históricas e sociais no propósito de organizar a educação nacional para que os alunos aprendam e os professores tenham condições de ensinar, para a socialização do conhecimento sistematizado numa escola pública de qualidade na estrutura, na valorização dos seus profissionais e no trabalho pedagógico, ou seja, na pauta da educação emancipadora.

Essa percepção de democratização da educação não encontra respaldo nem na antiga teoria da administração educacional, nem na gestão gerencial.

A “democratização” se expande no discurso e na ideologia dos regimes democráticos, mas a cidadania é negada pelas políticas econômicas neoliberais que tornam impossível o exercício dos direitos cidadãos. Quem não tem casa, nem comida, nem trabalho não pode exercer os direitos que, em princípio, a democracia concede a todos por igual. (BORON, 2007, p. 187-188, grifos do autor).

Ou seja, a democracia que se desejava a partir da escolarização com qualidade para todos não se efetivaria no contexto do capitalismo, mas haveria a possibilidade de se aproximar da democracia direta, nas lacunas que os próprios limites do capitalismo permitem. O pressuposto dessa democracia é que o voto é a porta de entrada para o redimensionamento dos mecanismos de participação em todas as instâncias, e não um fim em si mesmo.

Dessa maneira, e com o quadro acadêmico-político que por ora apresentei, de um campo conceitual ainda ambíguo para a gestão educacional, que passarei a olhar para as experiências de gestão educacional dos municípios brasileiros que se inscreveram no Prêmio Inovação Gestão Educacional de 2006 a 2013.

É um retrato da gestão real que pretendo mostrar com base nas experiências ditas inovadoras em gestão educacional dos sistemas municipais. Após essa descrição, será possível estabelecer um panorama para a gestão da educação pública brasileira atual.

CAPÍTULO II. O PERCURSO METODOLÓGICO PARA A ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO DO LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS EM GESTÃO EDUCACIONAL

Pois para a vida cotidiana dominação é primeiramente 'administração'.
Max Weber

Para a leitura e análise das gestões municipais brasileiras, encontrei nos arquivos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) uma profícua fonte de experiências recentes que as secretarias da educação estavam desenvolvendo em suas cidades.

Isto foi possível porque em 2006 começou a ser desenvolvida uma iniciativa federal de registro e armazenamento de experiências de gestão da educação no Brasil. Até então havia um importante levantamento de experiências, que é o Registro de Inovações Educativas no Brasil, no âmbito acadêmico. A pesquisa foi realizada em 1999 sob a coordenação da Professora Nora Rut Krawczyk, da Unicamp. O material coordenado por Krawczyk explicita, como objetivo,

[...] necessidade de uma política de gestão escolar voltada para a consolidação de um sistema educativo articulado entre as proposições da política educativa e sua concretização na atividade escolar. Só assim será possível aproximar as intenções democratizantes enunciadas das práticas político-educativas. (KRAWCZYK, 1999, p. 146).

Na análise das propostas de gestão escolar dos 11 municípios estudados, Krawczyk observou as novas formas de organização e gestão advindas das reformas educacionais dos anos de 1990. O resultado do seu trabalho é um apanhado das tendências político-educativas em curso.

Este trabalho foi primordial para uma leitura do panorama da gestão educacional brasileira, mas faltava a análise de um cenário mais estendido, isto é, com uma maior abrangência de municípios, e que apresentasse a concretude de ao menos uma política educacional posta em prática no âmbito da gestão dos sistemas de ensino municipais brasileiros.

Essa oportunidade se abriu quando, em 2007, o INEP disponibilizou um Banco de Experiências em Gestão Educacional (Banco), resultante das inscrições advindas de todo o país para o Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2006. Este

Banco está alocado no que o INEP estabelece como Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional.

Segundo o documento “Metodologia para a Implementação do Laboratório de Experiências” (GOMES; SOUZA, 2006), o Laboratório é um “espaço privilegiado para dar visibilidade às Experiências Inovadoras em Gestão Educacional” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 1).

O Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional foi concebido como um ambiente, destinado à promoção do intercâmbio e da difusão de tecnologias que possam contribuir para a disseminação de inovações da gestão educacional no Brasil, no âmbito das secretarias municipais de educação. (GOMES; SOUZA, 2006, p. 29-30).

Ele integra o conjunto de ações do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais da Educação (PRADIME), da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação, e “será implantado através de uma ampla parceria com diversas instituições^[46] voltadas para o aperfeiçoamento gradual e contínuo da Educação Básica no Brasil” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 1).

Ainda que o INEP seja uma autarquia vinculada diretamente ao MEC e não à SEB, estas ações vão ao encontro das políticas de democratização da educação no sentido de dar visibilidade às experiências municipais de gestão educacional. No entanto, as entidades parceiras não serão apenas governamentais, mas também “o terceiro setor, entidades privadas e organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 6).

Neste mesmo documento, as linhas introdutórias esclarecem que o Estado precisa repensar o seu modelo de gestão e de relacionamento com a sociedade, baseado nas mudanças contínuas do cenário econômico mundial, nos avanços da ciência e da tecnologia, na evolução dos conceitos e paradigmas da gestão e nos impactos causados pelas novas tecnologias da informação e comunicação. Este novo modelo busca estratégias que garantam “maior autonomia, flexibilidade e

⁴⁶ O documento registra as seguintes instituições parceiras: a SEB, através do Departamento de Projetos Educacionais (DPR) e, em parceria com o INEP, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que juntos trabalham para a implantação de políticas educacionais capazes de favorecer o alcance dos objetivos e metas do Plano Nacional da Educação (GOMES; SOUZA, 2006, p. 1).

eficiência e o apoio a um maior controle desse Estado pela sociedade” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 2).

É evidente que o documento traz o pensamento, o ideário e o vocabulário da gestão gerencial da educação voltada para o controle do alcance das metas e resultados. Continua corroborando a ideia da *falência educacional pública*, que, segundo seus defensores, exige a “necessidade de transformações”, as quais demandam “a adoção de estratégias de gestão que contribuam efetivamente para o fortalecimento e aprimoramento das instituições e sistemas de ensino” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 2). No documento não são explicitadas quais são as estratégias de gestão.

Contudo, na continuação o texto diz que na “concepção da gestão educacional pública brasileira, autonomia e gestão democrática são referências fundamentais” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 2). Os autores conceituam autonomia como o processo de descentralização de atribuições e responsabilidades dos entes federados, criando oportunidades de participação e compartilhamento de decisões; no entanto, para gestão democrática, não oferece um conceito, somente que deve permear micro e macroprocessos de gestão, que a democratização deve ser plena e que professores e alunos devem ser respeitados. No entanto, justificam a democratização como “um meio para que o aluno tenha melhor educação, melhor aprendizagem e desenvolva o sentido de cidadania responsável” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 2).

O conceito de gestão democrática é difuso, mas o de autonomia não. É restrito ao indicar a autonomia como um processo de descentralização de responsabilidades, e não de seu compartilhamento, como indicado para as decisões. Ou seja, as decisões podem ser compartilhadas, mas não as responsabilidades. A descentralização das responsabilidades se propaga em cadeia ao atribuir à sociedade a partilha das tarefas educativas, bastante distante daquela que mobiliza a participação como pressuposto da própria aprendizagem (GADOTTI, 2014).

Neste sentido a autonomia não seria outorgada, concedida, mas construída e relacional. “A autonomia é sempre de um coletivo, a comunidade escolar, e para ser legítima e legitimada depende de que este coletivo reconheça sua identidade em um todo mais amplo e diverso, que por sua vez o reconhecerá como parte de si” (MEDEIROS; LUCE, 2006, p. 22).

Não parece ser essa a perspectiva de autonomia do Laboratório, até mesmo porque ele surge na esteira de outros laboratórios, institutos, centros de estudo, escritórios etc. que na América Latina e em outros países membros da OCDE e da Unesco são desenvolvidos como políticas governamentais. Vimos no capítulo anterior que estas agências abriram o caminho para a introdução das PPPs na educação, e nelas a autonomia se limita às questões financeiras e administrativas.

“As organizações internacionais e alguns países, como o Reino Unido e a Itália”, adotaram políticas educacionais organizadas de modo que promovessem a “inovação governamental, que chega à gestão pública como forma de tornar as economias nacionais mais competitivas no âmbito da mundialização” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 3).

As estratégias vão desde organizar o amplo leque de sistemas educativos, até incentivar, premiar e criar competições entre escolas ou sistemas de ensino inovadores. Nesta lógica, as experiências originais de gestão educacional deveriam refletir as inovações na administração pública dos Estados.

Essa pode ser a justificativa latente para o INEP criar o Laboratório. Mas segundo o documento *online* que o apresenta, ele vem para promover o intercâmbio e a difusão de tecnologias que disseminem inovações na gestão educacional das secretarias municipais de educação do Brasil. E para preencher a lacuna da divulgação de iniciativas de experiências inovadoras que tenham o propósito de melhorar os resultados educacionais. A justificativa da sua criação aparece aqui:

As avaliações da educação básica no Brasil apresentam resultados insuficientes em termos de aprendizagem dos alunos, revelando a baixa qualidade da educação. Experiências inovadoras, com o propósito de mudar esses resultados, têm sido implementadas nos sistemas educacionais municipais, com resultados positivos, sem que sejam registradas. Na verdade, fora do contexto em que ocorrem, poucas pessoas conhecem esses casos e o potencial que eles têm para serem aplicados em outros locais. (INEP, 2007, p. 17).

A baixa qualidade educacional se reflete nos resultados das avaliações da educação básica. No entanto, há muito mais variados fatores que originam a baixa qualidade educacional, que começam no acesso e permanência na escola, e se somam às condições de qualidade (infraestrutura escolar, ambiente de trabalho do professor e condições de gestão da escola). Atribuir a qualidade somente às

avaliações de larga escala reduz o escopo da desigualdade existente na educação brasileira (GOUVEIA; SOUZA, 2013).

De todo modo, o Laboratório constituiu um banco de experiências de gestão educacional produzido a partir das inscrições do Prêmio Inovação em Gestão Educacional (Prêmio). O Banco é uma profícua fonte para colher, relatar e analisar o que vem sendo feito nos sistemas de ensino e nas escolas públicas brasileiras, além de delinear o conceito de gestão que o MEC/INEP prioriza ao premiar tais práticas.

Em entrevista, uma das consultoras selecionadas para avaliar as experiências inscritas no Prêmio em 2006 disse que a discussão ocorrida no âmbito da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB), onde originalmente aparece a ideia do Prêmio, destacava a necessidade de se criar um programa que colaborasse com a gestão das secretarias municipais de educação. Segundo a consultora⁴⁷,

Estava em gestação a ideia de uma ação mais voltada para a gestão das secretarias, de forma mais geral. Havia uma articulação com o INEP e surge o Prêmio. O Laboratório vem em função do Prêmio. A ideia era criar um observatório e não o laboratório, para olhar a questão municipal. Já havia uma iniciativa do INEP junto a algumas secretarias municipais de incentivar ações inovadoras, diferentes. Foi o caso de Sobral, no Ceará, que inclusive ganhou o primeiro prêmio. Agora, quem começa o quê, se é a iniciativa local ou é porque tem alguém conhecido em Brasília que conhece pessoas de lá, nunca ficou muito claro pra mim. Eu acho que tinha uma conjunção muito favorável de algum técnico que por acaso é de Sobral, que conta a história em Brasília, e que teve um apoio financeiro do INEP pra experiência de Sobral. (Informação verbal)⁴⁸.

De acordo com o relato da consultora, houve uma conjunção de fatores que culminaram na criação do Prêmio, afinal a ideia surge na SEB, mas o INEP já vinha com práticas de incentivo financeiro a experiências inovadoras, como o caso de Sobral no Ceará, que não por acaso foi premiado na edição de 2006, e também premiado em 2008.

Além disso, ela conta que o Laboratório é decorrente do Prêmio e não vice-versa. O que pode ter feito o Prêmio surgir antes do Laboratório é o alinhamento a um padrão de competitividade que se dissemina mundialmente, também confirmado pela consultora em entrevista.

⁴⁷A pedido, a consultora que prestou serviço temporário não quis ser identificada.

⁴⁸CONSULTORA INEP. **Entrevista**. Curitiba, 2013.

No documento Metodologia para a Implementação do Laboratório de Experiência (GOMES; SOUZA, 2006) há a seguinte justificativa para a prática da premiação:

A pesquisa sobre experiências diversas, em várias partes do mundo, de prospecção de inovações e de melhores práticas sinaliza para a utilização de concursos como o método de prospecção mais acessível. Processos competitivos devem ser aliados a processos cooperativos, em coerência com o princípio da democratização. É preciso que os municípios, em sua realidade multifacetada, recebam tratamento equitativo. Como a competição é suscetível a destacar os municípios de maior desenvolvimento relativo em detrimento dos municípios menos favorecidos, uma vez que os primeiros se encontram em condições mais encorajadoras para expor suas experiências, e como o Laboratório se destina a todos os educadores, cumpre oferecer alternativas para incentivar a participação dos municípios menos aquinhoados, assim como a participação de todos os seus educadores (GOMES; SOUZA, 2006, p. 24).

Na sequência, as alternativas de incentivo à participação dos municípios menos *aquinhoados* são todas relativas ao acesso à divulgação do Prêmio e à documentação necessária para a inscrição da experiência, conforme o documento: “Entretanto, para alcançar um grupo maior de municípios, além da opção digital – divisor entre os mais e os menos desenvolvidos – é fundamental apresentar o formulário impresso” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 24).

Ainda sobre a diferença entre os municípios, o documento traz que seria interessante produzir publicações e promover encontros, de modo a diminuir o abismo digital entre os municípios mais favorecidos e os menos. Aponta também que a descentralização dos recursos nos municípios com receita centralizada na federação

[...] permite a criação de numerosos municípios economicamente pouco viáveis, com escassa receita própria e dependentes de transferências. Como resultado, 73,3% dos municípios têm apenas até 20.000 habitantes. Desse modo, as diversidades inerentes ao público-alvo exigem ações flexíveis e diversificadas (GOMES; SOUZA, 2006, p. 7).

O pensamento presente no texto metodológico do Prêmio, que justifica a competitividade, o tratamento equitativo e as ações flexíveis e diversificadas, vai ao encontro da administração gerencial da educação. A flexibilidade das organizações não significa menos controle. O Prêmio pode confluir para o que se cunhou como Estado avaliador, que mapeia os sucessos e insucessos tanto de indivíduos, quanto de instituições (AFONSO, 2013).

Para a consultora entrevistada,

O Laboratório era pra ser um espaço de interlocução mais no nível das práticas entre as secretarias. A SEB queria trazer os municípios que tinham uma relação com o PRADIME no sentido da formação dos gestores municipais, porque a ideia do Prêmio estava articulada com uma perspectiva de formação. (Informação verbal).

A perspectiva da formação de gestores municipais do PRADIME também estava no Seminário Internacional Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas, realizado pela SEB em 2006, conforme discutido no capítulo anterior. Mas no documento da metodologia do Laboratório (GOMES; SOUZA, 2006) este aspecto da formação pela SEB não é tão claro, indicando uma desconexão teórica entre a SEB e o INEP.

No texto consta que, entre outros objetivos, o Laboratório se pretende espaço de investigação do estado-da-arte das políticas de gestão, de processos de decisão e de planejamento de novas políticas na área, um acervo de estudos, armazenamento e divulgação de experiências inovadoras em gestão para toda a rede pública de ensino. Para dar conta disso, ele é norteado por quatro princípios:

1. Princípio da qualidade: onde a inovação leva a práticas que “contribuam para melhorar a educação e a aprendizagem do discente” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 8).

2. Princípio da democratização: considera os municípios menos desenvolvidos (representados pelo baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH). “Para que o processo não seja regressivo tornando melhores os melhores e aumentando a sua distância em relação aos demais, é preciso considerar as diferenças do País e adotar abordagens diversificadas.” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 8). Aqui se apresenta o princípio da equidade, isto é, não de uma medida geral única, mas de medidas necessárias a cada um de acordo com suas variáveis.

3. Princípio da adequação: para não incorrer no risco de transferir inovações de um contexto a outro, sem considerar as peculiaridades e realidades de cada município. “Assim, para ampliar a disseminação e evitar a imposição cultural, é preciso iluminar a inovação em sua própria realidade e enfocá-la nas suas possibilidades de adequação [...]” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 8).

4. Princípio da colaboração: as inovações serão observadas sob a ótica da relação entre a rede municipal e a outras instâncias governamentais. (GOMES; SOUZA, 2006, p. 9).

Embora o Laboratório seja restrito às experiências inovadoras inscritas pelas secretarias ou unidades de ensino municipais que quiseram participar do Prêmio, excluindo todas as demais redes municipais do país, as que estão compiladas no Banco são consideradas inovadoras no que diz respeito à gestão educacional, pois buscaram resolver problemas e desafios da educação básica em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação (2001-2010). É nesse sentido que a “gestão é compreendida em níveis macro e micro da educação e em qualquer uma das suas dimensões. As inovações devem ser consideradas em sentido mais amplo também como boas práticas, ou seja, iniciativas testadas que *dão certo*” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 6, grifos dos autores).

Estas iniciativas não precisam ser inéditas nem possuir um público-alvo pronto a participar quando difundida. A disseminação vai depender das necessidades que as demais redes apresentarem, da vontade e da quebra das resistências para assumir experiências que deram certo em outros municípios e que podem funcionar em outros locais também (GOMES; SOUZA, 2006).

Como parte dos produtos da fase preparatória para o lançamento do Laboratório, há um texto de 2006 sobre o conceito de inovação que não está no site, mas foi disponibilizado como parte da documentação repassada pelo INEP para a pesquisa. Nele, a autora faz um apanhado conceitual do termo inovação pensando-o dentro da gestão educacional, e conclui:

Assim sendo, a inovação, para ser eficiente e eficaz, deve atingir valores, conceitos, princípios, métodos, procedimentos que são correntes num dado contexto, em busca da melhoria de resultados. Trata-se da criação ou da adoção de alterações significativas nos processos educacionais – e nos seus fundamentos [...]. (SOUZA, 2006, p. 7).

Por fim, para caracterizar inovação na gestão educacional, a autora complementa que as alterações significativas no processo educacional devem vir balizadas pelos princípios da autonomia e da gestão democrática (SOUZA, 2006). Este é o texto que embasa o conceito de inovação para a criação do Laboratório. Para o Prêmio, o conceito de experiências inovadoras em gestão educacional é mais

direto: são as “boas práticas” alinhadas às metas do PNE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Em nenhum documento do Laboratório foi encontrado um conceito melhor acabado do que seriam essas práticas inovadoras. Quando citadas, vêm sempre vinculadas à inovação e às diretrizes e metas dos Planos acima citados. Ora, a aprendizagem, fim maior da educação, exige rotina tanto no âmbito escolar quanto na sistematização de políticas públicas que garantam a possibilidade do aprendizado lá na escola. Desse modo, a intensificação de práticas inovadoras nem sempre pode ser bem-vinda para a educação.

O que o conjunto dos intelectuais que recusavam a rotina não pensou é que ela pode “degradar, mas também proteger; pode decompor o trabalho, mas também compor uma vida” (SENNETT, 2011, p. 49). A partir das experiências do Laboratório, seria possível inferir o quanto a inovação foi um fator para a escolha das ações premiadas. No entanto, esse não é o objeto desta tese, mas fica como possibilidade para estudos futuros.

Dizem os autores: “meio de divulgação do trabalho do Laboratório, o Prêmio tem como objetivo geral incentivar o desenvolvimento de experiências inovadoras em gestão educacional que contribuam para alcançar os objetivos e as metas do PNE” (GOMES; SOUZA, 2006, p. 21). Embora esteja ligado ao Laboratório, e sendo este sediado no INEP, o Prêmio é coordenado pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) e pela Diretoria de Apoio à Gestão Educacional (Dage), da Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC. São parceiros da iniciativa a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), FNDE, Undime e Unesco.

Premiar as práticas realizadas no âmbito das secretarias municipais de educação responde às orientações da descentralização da gestão pública iniciada nas reformas governamentais da década de 1990. Decorrente de um modelo essencialmente gerencial e privado, após o debate que ocorreu em torno de possíveis consequências indesejáveis para a gestão pública, este seria o último estágio do modelo clássico de gerencialismo, demonstrado anteriormente a partir de Costa (2012).

É nesse estágio que se responsabiliza o funcionário pelo sucesso do seu setor, também pelo insucesso, se bonifica, se exige a participação de todos na condução da gestão para, com mais respaldo, responsabilizá-los. Assim, premiar ou

punir instituições, gestores ou professores é responsabilizá-los pela oferta de um serviço que é, em princípio, de responsabilidade estatal.

No caso do Prêmio, há que se destacar a responsabilização dos municípios pelo cumprimento do PNE 2001-2010. Uma das tônicas do Plano foi justamente desonerar o governo federal e dirigir a responsabilidade do cumprimento das metas às instâncias municipais. Por isso, premiar as redes que atingiram as metas é atribuir obrigações àqueles que menos tinham possibilidades de realizá-las. É incentivar os municípios a cumprir algo que não foi por eles estabelecido, metas muitas vezes não condizentes com as suas realidades (SOUZA; TAVARES, 2008).

Muitos municípios, por exemplo, apresentam uma precariedade financeira tão gritante que ficaria impossível concorrer com secretarias municipais mais abastadas. Possivelmente, essas secretarias com menos recursos sequer conseguiriam pensar em práticas inovadoras para a gestão, já que em alguns casos, por exemplo, a demanda principal é por água e energia elétrica nas escolas da rede.

A autonomia financeira dos municípios, como um dos processos da descentralização decorrente do regime de colaboração constitucional, foi incentivada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

Este novo sistema acabou incentivando um processo sumário de municipalização do ensino fundamental, em especial o das suas séries iniciais e, particularmente, em percentual acentuadamente maior, na região Nordeste, a mais pobre do Brasil. Assim, considerando-se exclusivamente as redes públicas estaduais e municipais do país, passamos de um atendimento municipal do ensino fundamental, em 1996, de 54,4% e de um estadual de 45,6% para, em 2006, os surpreendentes índices de 62,8% e 37,15%, respectivamente.

Estes dados são mais incríveis ainda, quando se observa a situação da região Nordeste, pois, de 45,6% de atendimento estadual no ensino fundamental e 54,4%, nas redes municipais, em 1996, atingiu-se 23,3% e 76,7% de atendimento, respectivamente, em 2006. Ou seja, atualmente, três quartos dos alunos de todo o ensino fundamental do Nordeste são atendidos pelas prefeituras municipais, grande parcela delas em precárias condições de funcionamento (ARELARO, 2007, p. 909).

Essa precariedade que muitos municípios apresentavam, também comentada pela consultora entrevistada, despertou nos gestores da SEB a necessidade de se pensar o apoio técnico e a formação para os gestores da educação dos municípios. Assim, diante da falta de recursos e aparelhamento que mais de 5.500 municípios brasileiros apresentavam, o MEC propõe, em 2007,

[...] um programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas, aqui caracterizadas como de responsabilização (accountability). Entre estas, incluem-se a publicização das informações, a participação em avaliações externas promovidas pelo governo federal e o recebimento de recursos e assistência técnica condicionados ao cumprimento de metas estabelecidas em planos de ação com vistas à elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb –, conforme o previsto pelo Ministério da Educação (Brasil, 2007). (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 786).

É aí que entra o tratado anteriormente, Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) (BRASIL, 2007). Resumidamente, a União só destinaria recursos aos municípios que aderissem ao Plano. Este está articulado ao PDE, e se operacionaliza por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento para a evolução da qualidade da educação, bem como o aumento dos índices de avaliação desta qualidade (FARENZENA; MARCHAND, 2013).⁴⁹

Esta política se enquadra na Nova Administração Pública, que apresentava como principais características:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);**
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42, grifos nossos).

⁴⁹ Uma análise minuciosa da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação a partir do PAR, no Rio Grande do Sul, entre 2007 e 2011, pode ser lida na tese de Patrícia Souza Marchand (2012).

No caso específico da educação, importa por em evidência o item b – “ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos)”, por este ser justamente o conceito de regulação que tem sido utilizado para pensar as políticas de educação nos últimos 20 anos.

Conforme Barroso (2005), a regulação é mais flexível na definição dos procedimentos, porém rígida na avaliação dos resultados. Ao contrário da regulamentação que definia os procedimentos, mas não priorizava o controle da qualidade e da eficácia. Regulação supõe também o “compartilhamento de autoridade ou responsabilidade” (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p. 792).

Segundo essas autoras,

A regulação nos coloca, assim, a ideia de que uma política proposta por um governo central, ou federal, por exemplo, não define tudo de antemão, mas que há espaço para ajustamentos que dependem das situações concretas de relação entre esse governo e as instâncias subnacionais, bem como as características dos contextos locais.

O processo de regulação compreende, portanto, de um lado, a produção de regras que orientam o funcionamento de dado sistema e, de outro, o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras. No campo da educação, esse sistema pode ser entendido, por exemplo, como um determinado sistema educacional, uma rede de ensino ou, ainda, o espaço de uma política pública. (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p. 792-793).

É com essa perspectiva que o Prêmio pode ser considerado uma forma de controle dos resultados das políticas de regulação para os municípios, ao priorizar as experiências de gestão de municípios signatários do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Aqui vale um parêntese para lembrar que o ajuste não foi só entre dependências administrativas de governo, mas também com as prioridades da iniciativa privada do *Todos pela Educação*.

A positividade do PAR está em operacionalizar o tão esperado regime de colaboração, assim como padronizar o planejamento e delimitar as ações dos municípios. O PAR é instrumento para a avaliação da evolução da qualidade da educação e aumento dos índices de avaliação desta qualidade. “A existência do Ideb, como índice para orientar priorizações, assim como para oferecer uma medida de resultados da política, ou, pelo menos, de evolução, é outro elemento importante na regulação da política, como forma de controle.” (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p. 802).

Por outro lado, a ideia de regulação coloca os municípios “diante de uma política resumida a imposições por parte da União, em termos sucintos, de uma política imposta de cima para baixo” (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p. 809). Justamente o que o empresariado e as agências internacionais indicavam como negativo, mas que agora se dava com a intervenção deles.

Com este horizonte, estão alinhados aos planos governamentais os quatro princípios já citados, embaixadores das ações que vão subsidiar as práticas e as políticas educacionais advindas das pesquisas do Laboratório: qualidade, democratização, adequação e colaboração.

A qualidade significa melhorar resultados, e isso é ali quantificável pelas metas do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Essa forma está clara no Decreto nº 6.094/07, que estabelece o Compromisso:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

[...]

Art. 5º. A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º. (BRASIL, 2007a).

O desejável seria que o alcance destes resultados estivesse para além dos números, e que fossem também aqueles oriundos de outras formas, como as qualitativas, de medir a aprendizagem dos alunos. Se algum município se utilizou dessas formas e se elas foram premiadas, ou ao menos selecionadas para o Banco, é algo que a pesquisa demonstrará adiante.

Quanto à democratização, parece incoerente que a metodologia considere municípios com baixa capacidade institucional, mas exija que cumpram metas do PNE. Da mesma forma, a adequação restringe o município à sua realidade, seja ela pobre ou insuficiente. E colaboração pressupõe o regime de colaboração entre União, estados e municípios – por meio do PAR – ainda que reflita uma centralização de decisões na União/empresariado para a direta execução nos municípios.

Com essas premissas para o Prêmio, foram consideradas as iniciativas capazes de construir um novo conhecimento em gestão educacional no Brasil, sobretudo aquelas “desenvolvidas pelas autoridades educacionais que produzem valor público e contribuem para solucionar problemas e superar desafios da educação local, promovendo, assim, avanço no cumprimento dos objetivos e alcance das metas do Plano Nacional da Educação” (INEP, 2007, p. 19).

Para ir ao encontro destas iniciativas, o Prêmio se concentra em quatro objetivos principais:

1. estimular o desenvolvimento de experiências inovadoras na gestão da educação municipal, visando ao cumprimento dos principais objetivos e metas do Plano Nacional de Educação;
2. mobilizar os municípios para que tornem públicas as experiências inovadoras;
3. reconhecer os municípios e os dirigentes municipais de educação por suas iniciativas inovadoras e resultados alcançados; e
4. disseminar as inovações locais em gestão educacional. (INEP, 2007, p. 19).

Segundo sua divulgação, o Banco pode servir também aos dirigentes municipais no intuito de contribuir para a elaboração de políticas e gerenciamento de seus sistemas, “no que diz respeito a iniciativas que se reportam ao alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.” (INEP, 2012). Percebe-se como é recorrente a necessidade de se cumprir o PNE e o Compromisso.

Os critérios estabelecidos para a escolha das experiências inovadoras em gestão que compõem o Banco, em resumo, deveriam atender à eficácia com foco na aprendizagem; diagnosticar os problemas com a participação da comunidade – levando em consideração a tolerância e o respeito às diferenças; ter resultado abrangente e que repercuta positivamente; fortalecer a gestão democrática com ênfase na integração com a comunidade, mas também com parcerias diversas; controlar os recursos de forma eficiente e transparente; e ter caráter inovador (INEP, 2012).

Em hipótese, nos critérios há uma mescla de discurso emancipador com o gerencial. Parece que há uma predisposição a acatar a premissa dos anos 1980 com participação da comunidade no diagnóstico de problemas fortalecendo a gestão democrática – vide anais do Seminário Internacional Gestão Democrática e Pedagogias Participativas, de 2006 –, mas as exigências para a participação e

premiação do Prêmio tendem a ser gerenciais. Essa possível perspectiva híbrida dos critérios será considerada, inclusive, para a escolha de determinada fatia do Banco para a pesquisa, conforme explicitarei na sequência.

O foco desta tese não está necessariamente nas experiências finalistas ao Prêmio ou premiadas, mas na compreensão dos critérios de seleção utilizados pelo INEP dentre todas as experiências inscritas, para a construção do perfil metodológico da pesquisa.

A seleção do INEP foi se modificando edição após edição, por isso é mais didático apresentá-la na sequência histórica.

2.1. O PROCESSO DE SELEÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS CONCORRENTES AO PRÊMIO INOVAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL

A primeira seleção das experiências inovadoras para o Prêmio em 2006 seguiu alguns critérios, como o preenchimento correto da ficha de inscrição⁵⁰, e implementação, por pelo menos um ano, da inovação. Além dos dados básicos do formulário, foram adicionados ao dossiê de cada experiência selecionada dados sociodemográficos, econômicos e educacionais obtidos junto ao IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e INEP.

Naquele ano foram recebidas 260 inscrições de diversas secretarias municipais de educação do país. Participaram 13 capitais e municípios de 24 estados distribuídos nas cinco regiões do país, sendo que 76% dos municípios participantes tinham menos de 100 mil habitantes. Destas inscrições, 204 atenderam os critérios acima descritos e passaram para a segunda fase, que consistiu em selecionar até 20 experiências para avaliação *in loco*. Para isso, uma comissão julgadora, formada por profissionais de reconhecida competência e experiência na

⁵⁰ Cada inovação registrada deverá conter alguns elementos explicativos das diversas fases: diagnóstico - indicando em que situação real (contexto) a inovação foi concebida; planejamento; implementação das ações; resultados e impactos. O conteúdo dos registros deverá indicar qual é a inovação; a definição do que se trata; quais os descritores da inovação; localização regional - município rural ou urbano; população atingida e sua caracterização; atores envolvidos diretamente e indiretamente; recursos necessários, obstáculos e oportunidades, implementação, resultados e impactos socioeducacionais; tempo necessário para implementar a inovação; mapa de opiniões (registro de opiniões de atores sociais que viveram a inovação) (INEP, 2007, p. 24-25).

área educacional, e indicados pelos parceiros do MEC/INEP, foi nomeada por portaria para selecionar os 20 municípios que receberiam a visita.

Com base no formulário de inscrição e no dossiê elaborado na primeira fase, esta comissão elegeu as 20 experiências, sendo ao menos uma por região do país, a partir de cinco critérios: relevância para o cumprimento dos objetivos e das metas do PNE; impacto positivo na situação educacional do município, comprovado por indicadores qualitativos ou quantitativos; introdução de inovações em relação às práticas de gestão anteriores; existência de parcerias com a sociedade civil, outros órgãos públicos e articulação com outras esferas de governo; e utilização eficiente dos recursos (INEP, 2006).

Com base nestes critérios, as 20 experiências escolhidas para a avaliação *in loco* foram aquelas que receberam as melhores pontuações de 0 (zero) a 5, ou seja, pela quantidade de critérios atendidos.

Para a avaliação *in loco* e posterior seleção final das 10 experiências premiadas, outro grupo de especialistas – chamados também de consultores⁵¹ - foi contratado pelo MEC.

O objetivo é verificar localmente as informações descritas no dossiê de cada experiência e averiguar a dinâmica de implementação das experiências inovadoras identificadas, focalizando seus processos e resultados nas práticas de gestão educacional, com vistas a prover informações estratégicas para as escolhas das experiências que serão premiadas. (INEP, 2006, p. 31).

Ou seja, este grupo subsidiou a comissão julgadora com um relatório de dados e informações complementares coletados da observação, entrevistas, análises documentais, e outros procedimentos técnicos de cunho qualitativo (INEP, 2007, p. 23). O relatório final apresentava quatro tópicos, a seguir:

- a) informações básicas, incluindo um diagnóstico dos principais problemas e desafios que motivaram as inovações implementadas, conceitos-base, as principais finalidades da inovação, e uma breve caracterização dos inovadores;
- b) o foco da inovação e sua implementação, considerando os objetivos pretendidos, a metodologia utilizada, recursos empregados, participantes, consistência e coerência entre os objetivos e estratégias e a sua aderência às Metas do Plano Nacional de Educação;

⁵¹ A consultora entrevistada anteriormente fazia parte deste grupo, isto é, foi uma das especialistas que realizou a avaliação *in loco*.

- c) resultados e impactos da inovação em relação ao contexto local e aos desafios específicos, bem como as percepções dos beneficiários locais e outros participantes; e
- d) limitações, possibilidades e desafios, tais como a sustentabilidade, replicação e as perspectivas para o futuro. As principais questões estão descritas na Tabela 2 (INEP, 2007, p. 23).

TABELA 1 – PRINCIPAIS QUESTÕES DA AVALIAÇÃO IN LOCO

Informações básicas	
Análise de contexto	Onde ocorre a inovação?
Principais razões para inovar	Por que inovar?
Fundamentos de inovação	Quais são os conceitos-base e valores da inovação?
Autor da inovação	Quem concebeu? Quem implementa?
Foco e implementação	
Objeto da inovação	O que é inovar?
Finalidade e objetivos da inovação	Para quê?
Alvo da inovação	Quem é beneficiado pela inovação?
Estratégias de inovação	Como inovar?
Parcerias	Quem são os principais parceiros?
Impactos da inovação	
Resultados e efeitos alcançados	Que efeitos concretos podem ser percebidos?

FONTE: INEP (2007).

A comissão julgadora recebeu os relatórios das equipes de consultores e procedeu à análise minuciosa, que consistiu em: exame individual do respectivo relatório de cada experiência; reunião da comissão para discussão da leitura inicial e avaliação, que norteará o processo de classificação; preenchimento individual do formulário de avaliação de cada experiência, pontuando de 0 a 5 cada critério e tecendo comentários. Os formulários foram entregues à comissão julgadora, que apurou os resultados da seleção. Foram selecionadas 10 experiências inovadoras premiadas em 2006 (INEP, 2006).

As secretarias municipais das experiências premiadas receberam, cada uma, 50 mil reais para investirem na ampliação, desenvolvimento ou avaliação da iniciativa. As iniciativas receberam um certificado, e o coordenador e gestor educacional do município participaram de um evento de formação oferecido pelo MEC. Já o dirigente municipal foi convidado a apresentar a iniciativa contemplada no evento de premiação em Brasília-DF.

Como consequência e continuidade do Laboratório, as experiências acumuladas em 2006 foram compiladas no Banco de Experiências. Da edição de 2006, o Banco recebeu 38 experiências, das quais 10 foram premiadas, 10 foram finalistas ao Prêmio, e as demais 18 indicadas pela comissão de especialistas em educação.

Em 2008, o Prêmio recebeu 240 inscrições, sendo 12 de capitais, de 23 estados e com todas as regiões representadas. Todas passaram por quatro etapas de seleção um pouco diferentes das estabelecidas em 2006. O que mudou essencialmente foi o tempo mínimo, agora de dois anos de implementação da experiência. Fora isso, como em 2006, todas as inscrições passaram por uma triagem de técnicos do INEP, em que foram verificados a documentação e o preenchimento correto da ficha de inscrição. Do total, foram triadas 154 experiências.

No entanto, em 2014, o INEP assumiu que perdeu o banco de dados de 2008 numa troca de sistema operacional, não havendo possibilidade de recuperação. Sobraram apenas as 35 experiências selecionadas para a avaliação *in loco*. Estas foram divididas por subárea temática, de forma que todas as regiões do país estivessem representadas. Ainda, caso o município fosse signatário do Compromisso, ganharia mais três pontos na somatória final para fins de classificação. Nesta edição do Prêmio, se amarra mais fortemente a necessidade de o município estar envolvido com o Compromisso.

Os critérios para a pontuação das experiências foram os já utilizados: eficácia e relevância; impacto positivo na situação educacional do município; introdução de inovações em relação às práticas de gestão anteriores; intencionalidade e contextualização; abrangência; controle, transparência e eficácia no uso dos recursos; e fortalecimento da gestão democrática e integrada.

Após esta etapa de seleção, novamente uma comissão contratada pelo INEP foi destacada para ir às localidades avaliar, registrar e produzir relatório sobre as práticas de 20 experiências selecionadas.

Por fim, a comissão julgadora premiou dez experiências e seus dirigentes municipais de educação receberam um certificado do Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2008, além de participarem do evento formativo promovido pela Unesco, no Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPE) – sede regional de Buenos Aires (INEP, 2010). A partir desta edição, não houve mais prêmio em dinheiro. Em 2008 foram indicadas 14 experiências das finalistas para compor o Banco, além das 10 iniciativas premiadas.

A edição seguinte do Prêmio ocorreu em 2011 e recebeu 389 inscrições, um número expressivamente maior em comparação com as duas edições anteriores. Na primeira triagem realizada pelos técnicos do INEP, para verificar dados de inscrição

e tempo de implementação da experiência, foram selecionadas 157 experiências. Igualmente a 2008, técnicos atenderam aos mesmos critérios de seleção citados para pontuar as experiências, de modo que 20 práticas inovadoras foram escolhidas para a visita *in loco*.

A comissão de especialistas foi até cada um dos locais das experiências para averiguar as informações contidas na inscrição e elaborar os relatórios de avaliação. A partir destes, 10 experiências foram premiadas. Cada município contemplado recebeu uma placa e um certificado de recebimento do prêmio, além de ter participado do evento formativo promovido pela comissão organizadora, realizado em Brasília-DF. Desta edição, 17 experiências compõem o Banco, sendo sete delas finalistas, além das 10 iniciativas premiadas.

A última edição do Prêmio foi em 2013. Tive a oportunidade de participar do edital da seleção de consultores e fui uma das escolhidas para a consultoria *in loco* entre agosto e setembro de 2014. Participei das reuniões preparatórias em Brasília e visitei quatro municípios brasileiros para conhecer as experiências concorrentes. Mas a minha análise deste processo, nesse caso, não é relevante, pois meu recurso metodológico não é o da pesquisa-participante. Importa dizer que graças à minha participação no processo, tive acesso aos dados para a pesquisa.

Nesta edição, pela primeira vez, todo o processo foi informatizado, não sendo preciso o envio da documentação pelos correios, como anteriormente. Na página de divulgação e chamamento para a inscrição⁵² constam as quatro áreas temáticas – gestão pedagógica, gestão de pessoas, planejamento e gestão, e avaliação e resultados educacionais. Como critérios para a participação, além de a experiência estar em vigência e ter dados de resultados disponíveis, o tempo de implementação foi alterado para um ano e meio.

Assim, em 2013, foram 76 as inscrições e 59 as consideradas aptas. Destas, 18 foram selecionadas para a avaliação *in loco* e nove foram as premiadas em evento em Brasília. As demais experiências selecionadas ainda não compõem o Banco de Experiências *online*, mas foram cedidas pelo INEP para a pesquisa. Até o final deste trabalho as iniciativas que compõem o Banco não foram divulgadas; apenas as premiadas estão disponíveis no site via Diário Oficial.

Abaixo a tabela com as experiências:

⁵² Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/laboratorio>> Acesso em: 26 out. 2013.

TABELA 2 – EXPERIÊNCIAS INSCRITAS, TRIADAS E DO BANCO DE EXPERIÊNCIAS

Ano	Enviadas	Triadas	Banco
2006	260	204	38
2008	240	35	24
2011	389	157	17
2013	76	59	-

FONTE: INEP (2013).

É interessante notar que em 2011, ano em que mais houve inscrições, apenas 4,4% do total compuseram o Banco, enquanto que em 2006 e 2008 os índices foram de 14,6% e 10%, respectivamente.

Em resumo, atualmente o Banco contém 79 experiências divulgadas no site, fora as 59 de 2013, somadas integralmente. E este total foi dividido em quatro áreas temáticas: gestão pedagógica, gestão de pessoas, planejamento e gestão e, avaliação e resultados educacionais, e distribuídas nas três edições divulgadas do Prêmio, da seguinte forma:

TABELA 3 – ÁREAS TEMÁTICAS POR ANO DE PREMIAÇÃO

Ano	Total	Gestão pedagógica	Gestão de pessoas	Planejamento e gestão	Avaliação e resultados educacionais
2006	38 ¹	10 (27%)	7 (19%)	9 (24%)	11 (30%)
2008	24	6 (25%)	6 (25%)	6 (25%)	6 (25%)
2011	17	3 (18%)	5 (29%)	4 (24%)	5 (29%)
2013²	59	26 (44%)	8 (14%)	10 (17%)	15 (25%)

FONTE: A autora (2013).

NOTAS: ¹Uma das experiências não foi contada na subdivisão por áreas ou houve equívoco na contagem, pois a soma oficial totaliza 37 experiências.

² Estão contadas todas as experiências validadas após a inscrição e não somente as que compuseram o Banco de Experiências, pois este ainda não foi divulgado.

Até 2011, em números relativos, no decorrer das edições as inscrições na área da gestão pedagógica. Nas áreas de planejamento e gestão, e avaliação e resultados, houve pouca variação, havendo uma concentração maior de projetos nesta última. Isso pode indicar a indução do sistema nacional de avaliação, sendo a constituição do Ideb o principal indicador que baliza as políticas federais.

Embora seja pequena a variação, é possível dizer que, de 2006 a 2011, para a composição do Banco, houve uma priorização das experiências que trataram da gestão de pessoas.

Daí poderia se aferir uma concepção mais aproximada da gerencial nestas escolhas, pois o conceito da área temática, segundo o site, é de que a gestão de pessoas se relaciona com as “técnicas de administração do comportamento dos profissionais da Rede, que envolvem a formação e o desenvolvimento destes, bem como o incentivo à participação deles nas decisões políticas e técnicas e na valorização de mérito” (INEP, 2012). Administração do comportamento é algo curioso e é a primeira vez que me deparo com essa expressão no campo da gestão educacional.

Ainda que a participação dos profissionais nas decisões da rede seja democrática, a valorização do mérito remete à competitividade e performatividade (BALL, 2004)⁵³, formas gerenciais de medir o desempenho e a eficiência do trabalhador, geralmente acompanhada de premiações ou bônus.

Mesmo que haja uma tendência gerencial numa primeira leitura da tabela acima, é precoce e imprudente delinear a concepção de gestão presente no Prêmio apenas a partir de dados quantitativos, limitados pela escolha das áreas temáticas para cada experiência. Como veremos em breve, ocorre que em cada ano houve uma forma diferente de designação da área temática. Então, só o fato de não ter havido um mesmo critério para essa seleção, no decorrer das edições do Prêmio, pode tornar qualquer afirmação neste momento um tanto prematura.

Além da área de gestão de pessoas, o site disponibiliza um conceito a cada uma das demais áreas temáticas, seguido das diretrizes do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação a que elas se relacionam.

A relação do Prêmio com o Compromisso se dá no ponto das chamadas boas práticas. Para o Compromisso, boas práticas são aquelas que refletem um bom desempenho dos alunos. No caso, bom desempenho nos resultados da Prova Brasil em 2007, quando se instituiu o Plano. Nesse ano, em “parceria com organismos

⁵³ “Ela permite que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo. Ela (performatividade) muda o que ele “indica”, muda significados, produz novos perfis e garante o ‘alinhamento’. Ela objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (*knowledge-work*) das instituições educativas transforma-se em ‘resultados’, ‘níveis de desempenho’, ‘formas de qualidade’. Os discursos da responsabilidade (*accountability*), da melhoria, da qualidade e da eficiência que circundam e acompanham essas objetivações tornam as práticas existentes frágeis e indefensáveis — a mudança torna-se inevitável e irresistível, mais particularmente quando os incentivos estão vinculados às medidas de desempenho. ‘Consequentemente, o ensino e a aprendizagem são reduzidos a processos de produção e de fornecimento que devem cumprir os objetivos de mercado de transferência eficiente e de controle de qualidade’ (Boyles, 2000, p. 120)”. (BALL, 2004, p. 1116, grifos do autor).

internacionais”, a equipe do PDE realizou duas pesquisas com resultados de “escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas” (BRASIL, 2007, p. 24).

O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE (BRASIL, 2007, p. 23).

A partir de 2008, os municípios signatários do Compromisso tiveram vantagem na disputa do Prêmio em relação aos que não o assinaram. Como já relatado, caso o município fosse signatário do Compromisso, somaria mais três pontos na pontuação final. Nesta edição, o Prêmio se amarrou mais à necessidade de o município estar comprometido com o Todos Pela Educação (TPE).

As áreas temáticas que subdividem o Banco interessam, pois são categorias iniciais de análise para a escolha de parte do banco de dados que selecionei para a pesquisa. A página *online* que apresenta o Banco contém as quatro áreas temáticas com suas respectivas diretrizes do Compromisso.

Iniciando a leitura pela área temática Gestão Pedagógica, está em destaque o que será discutido em seguida, por ter gerado dúvidas e hipóteses acerca da orientação gerencial do documento:

A experiência na Área Temática "Gestão Pedagógica" relaciona-se ao planejamento e à organização do sistema educacional do município e das unidades escolares quanto ao **gerenciamento de recursos e à elaboração e execução de projetos pedagógicos**, a partir do estabelecimento e do cumprimento de metas, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino. Tem relação, geralmente, com o atendimento a uma ou mais das seguintes diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola. (INEP, 2012, grifos nossos).

Na área Gestão Pedagógica, chama a atenção, inicialmente, que as experiências a ela relacionadas sejam aquelas que consideram o “gerenciamento de

recursos e a elaboração e execução de projetos pedagógicos”. É possível que esta função tenha mais afinidade com a área Planejamento e Gestão, pois a gestão pedagógica poderia estar mais alinhada à relação entre o ensino e a aprendizagem.

Neste caso, a diretriz I faz relação direta com a área, ao indicar a aprendizagem com resultados concretos a atingir. Aliás, a diretriz I aparece em todas as áreas temáticas, destacando-se o foco que o Banco dá às experiências que priorizem os resultados da aprendizagem. Resta saber se nas experiências estes resultados de aprendizagem serão medidos somente pelas avaliações padronizadas, culminando no Ideb, ou serão levadas em conta outras formas, como as qualitativas, de mensurar a aprendizagem dos estudantes.

A diretriz VII também é destacada por talvez indicar a priorização de experiências que almejem a educação integral, pois essa poderia ser a configuração de uma educação que amplie a “permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada escolar”, na óptica do Compromisso.

Por fim, reunir experiências inovadoras que “envolvam todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico” (diretriz XVI) é louvável, porém, esbarra no artigo 14 da LDB. No item I do artigo que define as normas da gestão democrática do ensino público, está explícito que os *profissionais da educação* deverão participar da elaboração do projeto pedagógico da escola.

A própria LDB, em seu artigo 61, considera como profissionais da educação, além dos professores, também pedagogos e trabalhadores da educação com curso técnico - esses últimos os funcionários de escola -, ainda que a LDB não inclua os trabalhadores dos serviços gerais. De toda forma, a diretriz XVI não contempla o disposto na lei maior da educação brasileira, ao não contemplar os demais trabalhadores em educação. Aqui há duas hipóteses: ou houve um equívoco na elaboração do Compromisso ao desconsiderar a LDB, ou houve uma desconsideração ao conjunto dos trabalhadores da educação.

Sobre a área Gestão de Pessoas, destaco a partir do seu conteúdo:

A experiência na Área Temática "Gestão de Pessoas" está relacionada ao uso de métodos e de técnicas de **administração do comportamento dos profissionais da Rede** que envolvem a formação e o desenvolvimento destes, bem como o incentivo à participação deles nas decisões políticas e técnicas e na **valorização de mérito**. Tem relação, geralmente, com o atendimento a uma ou mais das seguintes diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:

- I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
- XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
- XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, **privilegiando o mérito**, a formação e a avaliação do desempenho;
- XIV - **valorizar o mérito do trabalhador da educação**, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
- XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após **avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local**;
- XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
- XVIII - **fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola**. (INEP, 2012, grifos nossos).

É importante e necessário que a gestão de pessoas priorize a implantação de planos de carreira, cargos e salários, assim como o incentivo à formação inicial e continuada dos trabalhadores para a sua valorização profissional, mas é evidente o destaque que se dá ao mérito na avaliação dos profissionais da educação.

A hipótese é de que, ao se privilegiar e valorizar o mérito com avaliações externas, pode-se incorrer no risco de induzir os trabalhadores a uma disputa competitiva, ou tirar o foco do trabalho para levar ao senso comum do mérito espontâneo e individual dos sujeitos. Afinal, algumas conhecidas experiências de valorização do mérito (no atual governo estadual de Geraldo Alckmin, em São Paulo, por exemplo), fazem uma comparação desigual, premiando profissionais que têm melhores condições de exercer um bom trabalho e punindo aqueles que trabalham em condições precárias.

Na perspectiva político-educacional, avaliar o mérito é reconhecer o trabalhador da educação dentro das suas possibilidades e diagnosticar os problemas para serem resolvidos (CNTE, 2013). O ponto de vista que o Compromisso tomou não está explicitado, levando a crer que ficaria a cargo de cada município criar o seu, como já vem acontecendo.

Também, logo no início da área temática, aparece “o uso de métodos e de técnicas de administração do comportamento dos profissionais da Rede”. A gestão de pessoas deveria considerar a atuação profissional das pessoas, e não uma possível etologia que, associada aos seres humanos, julgaria um comportamento inato ou instintivo.

Ainda, o comportamento pode estar ligado a um tipo de behaviorismo, ou seja, a reação a estímulos externos como avaliações meritocráticas, pressão por competição ou ações punitivas. Enfim, caberia investigar a relação que *métodos e técnicas de administração* pode ter com *comportamento* dos profissionais da rede. Parece haver aqui um retorno à fase comportamental dos estudos da administração educacional que privilegiaram técnicas psicologizantes nos anos de 1960 e 70.

Para finalizar esta área, a diretriz XVIII do Compromisso vai na contramão de todo o percurso da gestão democrática do ensino público, no que tange à eleição direta de diretores de escola. Premissa da gestão democrática, algo bastante tratado no campo e desejado pela maioria dos educadores brasileiros, além de estar presente em muitos estados e municípios da federação, a escolha do diretor da escola pela própria comunidade escolar é uma das principais bandeiras da democratização da educação.

Por isso, causa estranhamento que a diretriz em questão queira “fixar regras claras para nomeação e exoneração de diretor de escola, considerando o mérito e o desempenho”. Ainda que grande parte dos pequenos municípios tenha os diretores de escola indicados pelo secretário municipal, isso não seria justificativa para que a diretriz não vislumbrasse a eleição.

Da mesma forma, estando o diretor sujeito à avaliação por mérito e desempenho, isso implicaria no sentido de dificultar a democratização das relações escolares, na efetiva participação da comunidade escolar na administração da escola, e até mesmo na indução de um ranqueamento entre escolas pelo valor do Ideb. São hipóteses pertinentes que indicam que o Compromisso não se pautou pela gestão democrática.

Sobre a área temática Avaliação e Resultados Educacionais, em sua definição, deixa claro que serão usados instrumentos e tecnologias de avaliação e de monitoramento dos resultados dos municípios, no caso, o Ideb.

A experiência na Área Temática "Avaliação e resultados educacionais" está relacionada ao desenvolvimento e ao **uso de instrumentos e de tecnologias de avaliação e de monitoramento dos processos e dos resultados educacionais do município**, bem como à utilização desses resultados para orientar a tomada de decisões de gestão e de práticas educativas. Tem relação, geralmente, com o atendimento a várias diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, mas está associada mais diretamente a:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por **exame periódico específico**;

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial;

V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;

XIX - **divulgar na escola e na comunidade** os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas. (INEP, 2012, grifos nossos).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação segue a tendência das reformas da educação brasileira que, há 10 anos, vem realizando avaliações periódicas nos diversos níveis de ensino. Em alguns estados e em muitos municípios, a divulgação desses resultados levou a um ranqueamento. Embora governantes tenham condenado a prática, desempenhou um papel fundamental para a notoriedade e consolidação dessa forma de avaliação,

[...] pois a competitividade é apresentada como uma sadia variável que estimula e “emula” as crianças e os jovens a se dedicarem às atividades escolares. Sair-se bem nas provas nacionais deve ser, portanto, o desejo e o objetivo de todos. Como tal, pais, professores e dirigentes escolares devem considerá-las como um saudável sistema de avaliação externa, objetivo e adequado às “diferentes realidades nacionais”, e adotar os seus conteúdos como referencial indispensável nas propostas pedagógicas. (ARELARO, 2007, p. 910-911, grifos da autora).

Estando de acordo com Arelaro, fica visível que o Banco de Experiências, nesta área temática, reunirá as experiências em que a avaliação é compreendida como a medida da qualidade que os instrumentos de monitoramento aferem, ou seja, é o resultado dos exames Prova e Provinha Brasil para o Ensino Fundamental, no caso dos municípios.

Nesta perspectiva, as experiências inovadoras podem se utilizar dos resultados das provas ou realizar ações que contribuam para a alfabetização das crianças até os 8 anos, conforme a diretriz II. Ainda, ao cumprir a diretriz XIX, as experiências do Banco podem demonstrar a divulgação dos resultados do Ideb para a comunidade, com caráter de ranqueamento.

Para finalizar a exposição das quatro áreas temáticas em que o Banco de Experiências é subdividido, a área Planejamento e Gestão traz à tona alguns problemas da educação brasileira: o acesso e a permanência na escola, a qualidade da educação, a questão da matrícula numa escola próxima à residência e as parcerias público-privadas. Vamos a elas:

A experiência na Área Temática "Planejamento e Gestão" está relacionada ao uso de métodos e de técnicas de gestão pública na educação do município que considerem um modelo integrado com foco na excelência e na otimização de recursos e de processos, com vistas à democratização das condições de **acesso e à melhoria da educação**. Tem relação, geralmente, com o atendimento a uma ou mais das seguintes diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar **parcerias externas** à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas. (INEP, 2012, grifos nossos).

Ao atrelar este discurso somente ao acesso e à melhoria da educação, a definição da área temática deixa de lado a permanência do estudante na escola. Sendo a permanência, depois da garantia do acesso, a condição para que o aluno prossiga nos estudos escolares com qualidade da aprendizagem. E pelo documento, a qualidade está reduzida aos resultados do IDEB, que se é hoje um indicador importante de qualidade (em que pese as críticas à fragilidade da sua construção como indicador), ele não define tudo o que se considera em termos de qualidade no sentido posto pela própria LDB sobre os princípios e finalidades da escola.

Por fim, a diretriz XXVII reitera a desoneração do Estado, propalada desde os anos de 1990, com as suas obrigações de mantenedora da escola pública. As “parcerias externas à comunidade escolar” são todos os arranjos com organizações

não-governamentais e empresas privadas que a escola, ou o sistema de ensino, possam fazer para suprir deficiências ou necessidades que o Estado deixou de fornecer.

[...] cada vez mais, o Estado buscará “parceiros” para dividir sua responsabilidade educacional, tanto com relação ao atendimento da demanda e da oferta, em especial, por meio do estabelecimento de contratos com creches comunitárias, ou convênios para o atendimento em educação especial, ou mesmo para o funcionamento de classes de educação de jovens e adultos em associações filantrópicas ou comunitárias, quanto com relação à qualidade, com contratos e convênios com escolas e sistemas privados de ensino para “transferência” sumária de métodos e técnicas de ensino e de compra de materiais “unificados” e adequados para o “sucesso” nas provas ou exames nacionais – reservando-se ao Estado a função exclusiva de definir o “produto esperado” (educação para a cidadania?) e os mecanismos de aferição da qualidade do “produto efetivamente produzido” (aluno “civilizado” e cidadão?). (ARELARO, 2007, p. 916-917, grifos da autora).

Nesta perspectiva, a área temática Planejamento e Gestão pode ter privilegiado experiências que firmem estas parcerias no intuito da “melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas”, conforme a diretriz XXVII. Veremos que esta diretriz foi evidenciada na análise das experiências por revelar como a face público-privada estava presente na gestão dos municípios.

Do conjunto de diretrizes do Compromisso, as de número IX e XXVIII não aparecem em nenhuma das áreas temáticas. Quanto à XXVIII é compreensível, pois sugere a organização de um “comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das diretrizes de evolução do IDEB.” (BRASIL, 2007, art. 2º).

Como em 2006 os municípios inscritos no Prêmio não precisavam necessariamente ser signatários do Compromisso – isto era apenas recomendável e aumentaria a pontuação –, relacionar a diretriz 28 a alguma área temática seria incoerente com os critérios de participação do Prêmio desse ano. A partir da edição do Prêmio de 2008, isto seria possível, mas não ocorreu.

Contudo, causa estranhamento que a diretriz IX não faça parte de uma das áreas, como a da Gestão Pedagógica. Seu conteúdo é “garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes

comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas [...]” (BRASIL, 2007). Não encontrei registros e desconheço o porquê da falta de tal meta, pois numa leitura inicial das experiências do Banco encontrei ações que traziam a inclusão como boa prática para fins de premiação. Talvez tenha havido uma secundarização da temática, que depois, nas experiências, se fez presente.

A análise das diretrizes das quatro áreas temáticas, que dividem as experiências de gestão educacional no Banco, apontou para a área que a pesquisa tomaria para o aprofundamento e a investigação das experiências. Dada a similitude do objeto dessa tese com a área de Planejamento e Gestão, os esforços para a compreensão da concepção de gestão que os municípios brasileiros apresentam se concentraram somente nesta área temática.

2.2 AS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Ainda que as quatro áreas temáticas que subdividem o Banco de experiências orbitem pelo tema da gestão educacional – afinal o Prêmio é concedido àquelas exitosas neste âmbito –, a abrangência de uma única tese não daria conta da totalidade das experiências.

Assim, tomei todas as iniciativas relacionadas na área de Planejamento e Gestão (PG) nos anos de 2006, 2008, 2011 e 2013, por se aproximarem da amplitude da gestão educacional dos sistemas municipais, nas diferentes perspectivas de organização educacional apresentadas no item 1.3.3.

Foi possível incluir na análise as experiências de 2013 selecionadas para concorrer ao Prêmio, graças à disponibilidade do INEP em me conceder o banco de experiências daquele ano, ainda não disponível publicamente.

Mesmo com o limite do banco de dados, que disponibiliza somente as experiências que passaram por uma triagem inicial de conferência da documentação necessária para a inscrição no Prêmio, e ser esse banco restrito aos sistemas municipais de ensino que se interessaram em concorrer ao Prêmio, isso não impede que se apresente com propriedade o que tem significado a gestão educacional pública no Brasil contemporâneo. Afinal, este estudo qualitativo de perspectiva sócio-histórica toma o particular como representativo de uma totalidade social (FREITAS, 2002).

No caso, ainda que tenha tomado as fichas de inscrição em que os sujeitos falam de si mesmos, suas experiências estão inseridas em um complexo geral, estruturado e determinado historicamente. As realizações descritas pelos municípios não são o objeto desta pesquisa, mas sim o conteúdo do que eles entendem por gestão.

Em se tratando de uma análise da efetividade de políticas públicas para a gestão dos sistemas de ensino municipais, é preciso considerar que

[...] a especificidade da análise de uma política educacional é um complexo que integra uma totalidade social e, por esta razão e a partir desta perspectiva, o estudo da gênese, do movimento e das contradições é um elemento central. Não se pode analisar a política educacional em seu aparente 'isolamento' de outras manifestações sociais, [...]. (MAINARDES; ALFERES, 2014, p. 397).

Dado este contexto, na sequência, houve o confronto entre a lista disponível no Banco, que continha apenas as experiências qualificadas para concorrer à premiação e o montante das fichas de inscrição dos municípios passadas pela primeira triagem do INEP. Isto é, o universo das experiências inscritas que o INEP me forneceu era muito maior que o Banco do site, por isso havia aí dois desafios a enfrentar.

O primeiro seria definir se eu realmente só trabalharia com aquelas experiências que o Laboratório julgou como qualificadas na e para área de Planejamento e Gestão. Ocorre que, caso trabalhasse com a totalidade das fichas e não somente com os já selecionados pelo INEP, eu teria que qualificar, caso a caso, quais experiências comporiam a área de Planejamento e Gestão. Isso porque nas fichas de inscrição havia mais opções que as quatro áreas, para que a equipe da secretaria municipal da educação escolhesse onde se enquadraria a sua experiência. Afora a primeira triagem feita pelos técnicos do INEP, restavam as demais para que eu categorizasse, caso escolhesse essa opção de pesquisa.

Em consequência do primeiro, o segundo desafio seria não restringir meu universo de pesquisa ao que o INEP julgou como digno de pertencer ao Banco de Experiências, independentemente da área temática, e examinar o universo de todas as inscrições que me foram concedidas, assumindo o desafio de olhar para o que talvez o INEP não tenha visto. Olhar apenas para o Banco seria assumir de pronto a concepção do INEP e não necessariamente as dos municípios.

Preferi encarar esse último desafio e, a partir do conjunto das inscrições, triá-las conforme as categorias que emergiram da leitura das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação para a área PG. Assim, não perderia de vista os critérios que o próprio INEP utilizou, e por outro lado, ainda que com esse recorte, abriria a possibilidade de considerar experiências de gestão para além desses critérios. Outra vantagem estaria em testar todas as hipóteses levantadas na leitura das diretrizes das outras áreas temáticas.

Das 396 experiências disponíveis nas edições do Prêmio em 2006, 2008, 2011 e 2013, no Banco só havia 29 na área de Planejamento e Gestão, sendo que as 10 últimas correspondiam ao total da área em 2013, dado que ainda não haviam sido selecionadas aquelas que comporiam o Banco. Este foi mais um motivo para estabelecer os critérios de seleção das experiências também nas outras áreas, em todos os anos, para verificar a possibilidade de aproximação da ficha de inscrição com a área de Planejamento e Gestão.

No entanto, ao longo das edições as fichas de inscrição foram se modificando no conteúdo e no manuseio pelo INEP. Em 2006, as fichas recebidas foram cópias das preenchidas pela secretaria de educação de cada município, isto é, não receberam tratamento algum do INEP. Em 2008 também.

A partir de 2011 as fichas de inscrição sofreram duas modificações. Primeiro, passaram a ser *online*, mas também enviadas pelos correios. Segundo, em 2011 não foi perguntada a área temática, ficando a critério dos técnicos do INEP essa adequação. As fichas enviadas para a pesquisa não eram as originais, mas sim com a indicação da área feita pelo INEP.

Em 2013, não há clareza se tive acesso à ficha original, ou se a ficha *online* recebida teve a escolha da área preenchida no município, ou depois, conforme os critérios do INEP.

Por todas essas diferenças nas fichas no decorrer das edições, além de novas perguntas inseridas a cada ano, o que todas as fichas traziam em comum, e que poderia pautar os critérios de seleção das experiências, eram duas questões. A primeira, relativa ao PNE:

Qual objetivo do Plano Nacional de Educação (PNE) mais se vincula à Experiência?

() *A elevação de nível de escolaridade da população.*

- () *A melhoria da qualidade de ensino.*
- () *A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e a permanência, com sucesso, na educação pública.*
- () *Democratização da gestão do ensino público.*

Descartei essa questão como critério para a área de PG, pois qualquer uma das possibilidades de resposta pode ser relativa ao planejamento e à gestão da educação. E, ao mesmo tempo, porque são objetivos maiores da gestão que a área de PG, unicamente, não daria conta.

A segunda pergunta se relaciona às áreas temáticas e, por isso, serviu como critério. No entanto, elas não contemplam exatamente as quatro áreas que o INEP criou para dividir as experiências. Elas abrangem outras opções relativas, justamente, à área PG. Vejam a pergunta:

A Experiência desenvolvida se enquadra em qual temática? (escolher apenas uma das opções)

- () *A Educação e o Desenvolvimento Local;*
- () *Organização do Sistema Municipal de Ensino;*
- () *Planejamento e Gestão Estratégica;*
- () *Gestão Orçamentária e Financeira da Educação;*
- () *Gestão Pedagógica;*
- () *Gestão Democrática;*
- () *Gestão de Recursos Materiais;*
- () *Avaliação de Políticas Educacionais;*
- () *Valorização dos Trabalhadores em Educação;*
- () *Outras. Especificar:*

Além da resposta direta Planejamento e Gestão Estratégica; também a Organização do Sistema Municipal de Ensino; Gestão Orçamentária e Financeira da Educação; Gestão Democrática; Gestão de Recursos Materiais; e Outras, dependendo do que foi considerado, têm relação com PG.

Experiências consideradas, como Gestão Pedagógica; Avaliação de Políticas Educacionais e Valorização dos Trabalhadores da Educação, por terem uma área temática específica, não compuseram o banco aqui analisado.

A partir disso, o conjunto das experiências já identificadas com a área de PG, foi cotejado às palavras-chave das diretrizes do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação correspondentes à área, por serem específicas. Quais sejam:

diretriz VI - matrícula próxima à residência;
 diretriz XXI - conselhos de controle social;
 diretriz XXII - gestão participativa;
 diretriz XXIII - elaboração do plano municipal de educação e/ou criação do conselho de educação;
 diretriz XXIV - integrar programas da educação com outras áreas como saúde, esporte, cultura etc.;
 diretriz XXV - ações dos conselhos escolares que visem envolver a família com a manutenção da escola e o cumprimento das metas do Compromisso;
 diretriz XXVI - escola como espaço comunitário e manutenção e recuperação de outros espaços públicos;
 diretriz XXVII - parcerias externas para melhoria da infraestrutura da escola, projetos e ações educativas e socioculturais (BRASIL, 2007a).

Importante dizer que a ficha de inscrição de 2013 trouxe uma questão direta relativa ao Compromisso: *Indique as TRÊS diretrizes do Compromisso Todos pela Educação que a experiência contemplou e o que facilitou o cotejamento.* Em suma, os critérios adotados para uma primeira seleção das experiências que seriam analisadas foram:

QUADRO 1 - CRITÉRIOS DE ESCOLHA DAS EXPERIÊNCIAS PARA A ÁREA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (PG)

1. Pertencer à área PG (escolhida pela gestão municipal ou pelo INEP);
2. Pertencer a outra área temática que se relaciona à PG (conforme questão sobre a área em que se enquadra a temática);
3. Identificar-se com uma das diretrizes do Compromisso relativas à área PG, mesmo que em outra área temática;
4. Apresentar indícios no título ou nos objetivos, de relação com PG.

FONTE: A autora (2016).

Os critérios são bastante amplos, mas preferi pecar pelo excesso a correr o risco de deixar de fora alguma experiência que pudesse atender à pesquisa. Enfim, com esses critérios, tomei inicialmente 223 experiências do Banco de Experiências, sendo 83 de 2006, 28 de 2008, 76 de 2011 e 36 de 2013.

2.3. ANÁLISE PRELIMINAR DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

No cômputo total, das 965 inscrições recebidas nas quatro edições do Prêmio, 420 foram consideradas válidas pelo INEP, mas 396, ou 94%, me foram enviadas. Destas, a partir de uma seleção dos critérios abrangentes de seleção para a área PG (Quadro 1), considerei 223 fichas de inscrição. Uma segunda leitura das fichas, mais criteriosa, estabeleceu que o banco de dados para a pesquisa seria de 109 experiências.

Por exemplo, políticas de inclusão poderiam ser tratadas como PG, no entanto, as descartadas são de formação de turma de alunos com deficiência, apartados dos demais, o que descaracteriza a inclusão; ou de trabalho pedagógico após a implementação da política, o que indica gestão pedagógica e não PG.

O número 109 não significa a quantidade de municípios, pois a partir de 2011 os municípios puderam inscrever até quatro experiências. Nesta pesquisa há 10 municípios que concorreram com duas ou mais experiências em anos diversos. A maioria concorreu com duas na área de PG, exceto um município cearense, que apresentou três experiências; e um paranaense, que teve quatro no decorrer das edições, e mais uma, que não se tratava de PG. No total, são 109 experiências em 96 municípios brasileiros, sendo nove capitais. Na análise ficará claro quando eu estiver me referindo a um mesmo município já citado.

Para a construção de um panorama da gestão educacional a partir das experiências ditas inovadoras de municípios inscritos no Prêmio Inovação em Gestão Educacional, é preciso agregar os dados até então recolhidos. De forma resumida, as quatro primeiras edições do Prêmio podem ser descritas numericamente da seguinte maneira:

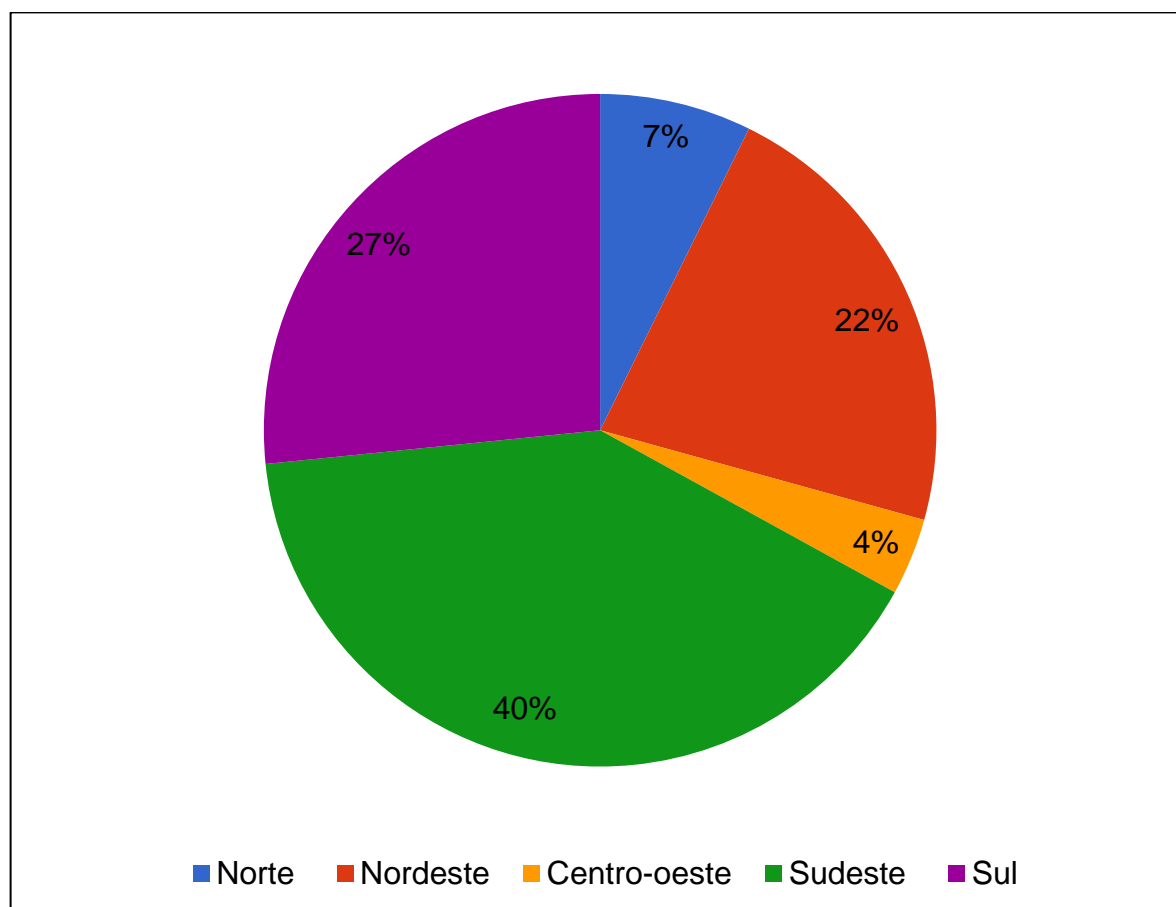
TABELA 4 - SELEÇÃO FINAL DAS EXPERIÊNCIAS PARA A BASE DE DADOS SOBRE PLANEJAMENTO E GESTÃO

	2006	2008	2011	2013
INSCRITAS	260	240	389	76
TRIADAS	204	perdidas	157	59
DISPONÍVEIS	145	35	157	59
1.ª SELECÇÃO PG	83	28	76	36
2.ª SELECÇÃO PG	54	14	32	9

FONTE: INEP (2013).

Com este montante, a representatividade das regiões do país e dos aspectos que subdividem as experiências tomadas como de Planejamento e Gestão, assim se apresentam.

GRÁFICO 1 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO 2006 A 2013 POR REGIÃO DO BRASIL



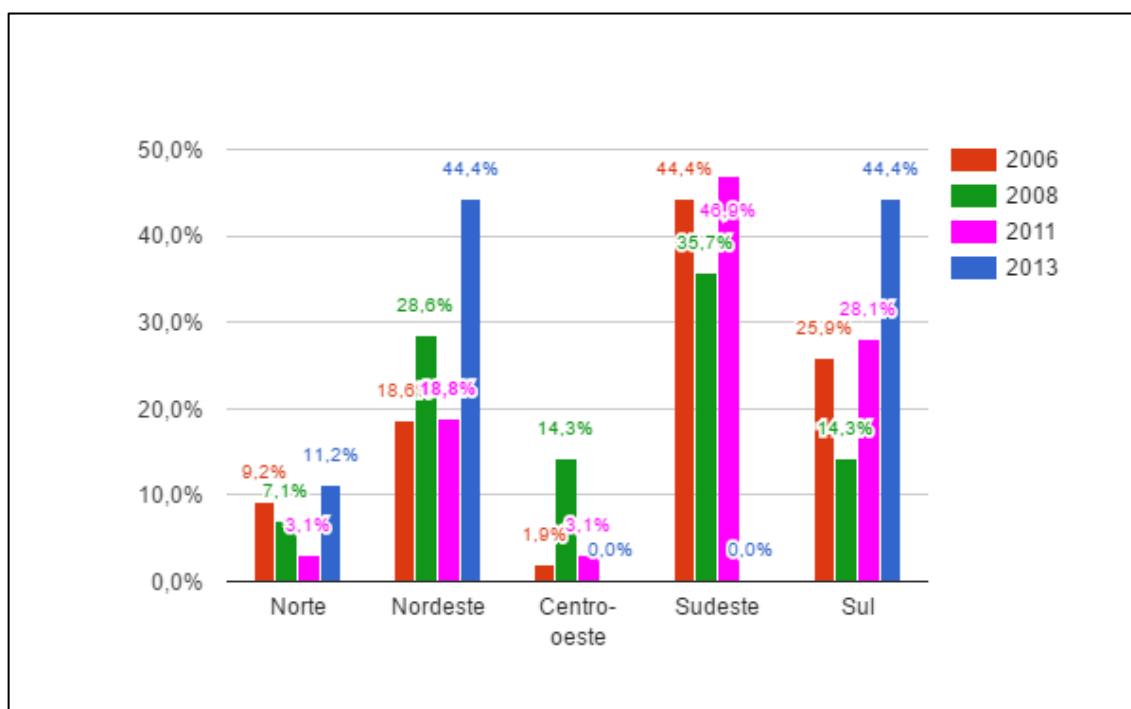
FONTE: INEP (2013).

A partir da média das inscrições nas quatro edições do Prêmio, fica evidente a predominância da região Sudeste, seguida do Sul e do Nordeste. Interessante notar que esta, historicamente mais pobre, apresenta um padrão médio de inscrições próximo ao da região Sul. Esse dado desestigmatiza, para efeitos desta tese, o senso comum de que o Nordeste não contribui para o desenvolvimento do país, em seus diversos aspectos.⁵⁴

A sequência das análises pode demonstrar o quanto as experiências nordestinas são tão ou mais significativas que as do Sul e Sudeste. E em que medida contribuem para o perfil conceitual de gestão educacional.

As incidências das inscrições em cada região, por ano, podem ser assim comparadas em gráfico:

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DAS INSCRIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO 2006 A 2013 POR REGIÃO DO BRASIL



FONTE: INEP (2013).

⁵⁴ Em tese defendida no campo da Linguística, Daniel do Nascimento e Silva (2010, p. xiii) faz a “análise das formas simbólicas (violentas) por meio das quais o Nordeste, a região mais pobre do Brasil, é representada pela mídia hegemônica do país. Analisam-se, principalmente, cartografias comunicáveis que emergem nos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo e na revista Veja. Os modos pelos quais subjetividades subalternas são diminuídas, depreciadas, desdenhadas e abominadas em diversas reportagens da mídia brasileira revelam modos em que a linguagem é usada para ferir o Outro, especialmente aquele que representa o gênero, a raça e o espaço que não se quer habitar.”.

Em nenhuma das regiões o número de experiências de Planejamento e Gestão foi crescente. Nas regiões Norte, Nordeste e Sul, a maior participação foi em 2013, sendo que as duas últimas se equipararam. O Sudeste foi a região que mais manteve uniformidade entre os anos. Mas em 2013 não houve nenhuma experiência de PG, assim como na região Centro-oeste.

Com as 109 experiências, iniciaria a análise das proposições de gestão que delas possivelmente emergiriam. Ocorre que ao reiniciar as leituras, chamou-me a atenção o fato de várias delas citarem parceria das secretarias de educação destes municípios com o Instituto Ayrton Senna (IAS). Da leitura das fichas de inscrição foram constatadas que 11 experiências revelaram parceria com o IAS, cerca de 10% do banco.

Por essa ação direta de uma instituição privada no andamento da educação pública, decidi olhar novamente para as experiências com um novo olhar: o do caráter privado sobre a educação pública. Como a problemática do público e do privado na educação brasileira é bastante presente na história, parto da premissa de Sanfelice, que afirma: “nunca tivemos educação pública escolar” (SANFELICE, 2005, p. 182). A partir deste pressuposto, o que tivemos desde a colonização é uma educação estatal, dentro da qual a educação privada se assentou de várias formas durante as reformas administrativas educacionais (SANFELICE, 2005).

Atualmente, o que se popularizou como Parceria Público-Privada na Educação é a mais recente investida de instituições privadas sobre as escolas públicas, como parte da materialidade da reforma administrativa gerencial iniciada no Brasil da década de 1990, através do Plano Diretor da Reforma do Estado de Bresser Pereira (BRASIL, 1995).

Inclusive, a expressão parceria público-privada, em todos os setores onde ela se associa, pode receber diferentes matizes a depender dos “múltiplos significados ou gramáticas para as parcerias (como reforma da gestão, regeneração moral e assim por diante)”, bem como a estrutura de sua composição. O que não se pode perder de vista é que todas as formas que as PPPs assumem “possuem uma base comum e um conjunto de ideias programáticas que representam a continuação, e não a moderação, do liberalismo econômico. [...] seus pontos de referência ideológica são a articulação do neoliberalismo com o neoconservadorismo”. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1141).

No entanto, há que se tomar dois cuidados. O primeiro é o desafio de se olhar para as políticas educacionais num contexto de globalização. As categorias de análise são mutáveis e há uma tendência ao

[...] estatismo metodológico [...] de pressupor que existe uma forma particular intrínseca a todos os Estados. Ou seja, é pressuposto que todas as políticas são reguladas, organizadas e administradas essencialmente da mesma maneira, com o mesmo conjunto de problemas e responsabilidades, e por meio do mesmo conjunto de instituições (ROBERTSON; DALE, 2011,p. 351).

Como descrito no capítulo anterior, o Brasil não se compara aos Estados Unidos e aos países europeus que consolidaram um capitalismo independente, um Estado de Bem-Estar Social numa estrutura de Estado liberal, e um neoliberalismo como política que se molda às diferentes reorganizações do capital.

Relembrando, aqui em nosso país temos a tradição de um capitalismo dependente, com uma administração pública burocrata-patrimonial que nunca efetivou completamente os direitos liberais para o conjunto da população. É com essa peculiaridade do Estado brasileiro que se olha para as PPPs.

O segundo cuidado é o do julgamento prévio das PPPEs como políticas ruins, por princípio. Olhar sem pré-julgamentos para as PPPEs é necessário ao rigor científico, ainda que uma das suas prerrogativas fosse a de dividir as responsabilidades dos serviços públicos com entidades privadas, justificada pela ineficiência estatal com a educação. Contudo, cada caso será analisado à luz do contexto do que o Estado brasileiro procurou estabelecer para a educação a partir da reforma.

A reforma da educação, como a dos demais serviços, da saúde à cultura, se justificava pela não necessária exclusividade do Estado sobre estes serviços, conforme tratado por Bresser Pereira:

[...] temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc. Se o seu **financiamento** em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado - seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública - sua **execução** definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são **atividades**

competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 25).

Para isso as parcerias foram regulamentadas pela Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99, e pelo Decreto nº 3.100 de 30/06/99, que criaram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), além da Lei nº 11.079/04, de 30/12/04 sobre a Parceria Público-Privada (PPP). Essas leis, de forma geral, regulamentaram a transferência da responsabilidade do controle, execução e prestação de serviços públicos do Estado para a sociedade civil, ou seja, para a iniciativa privada por meio de fundações, institutos ou outras organizações.

É neste contexto que ocorre o aumento das parcerias entre os sistemas públicos de educação e instituições do terceiro setor mercantil, que por se considerar parâmetro de qualidade, interferem na educação pública, restringindo muito a autonomia docente e as possibilidades de construção de uma gestão democrática na educação. (ADRIÃO; PERONI, 2011, p. 3).

Esse entendimento foi fundamental para voltar o olhar a todas as 109 experiências, agora sob a categoria público-privada, no sentido de conferir se, além do IAS, havia outras parcerias firmadas pelos municípios com organizações privadas.

As fichas de inscrição de todos os anos contêm uma pergunta relativa às possíveis parcerias que os municípios estabeleceram para realizar a experiência. Voltei então às 109 fichas para levantar as respostas, categorizando aquelas que citavam instituições particulares, ONGs e empresas, como privadas, e como públicas aquelas que só citavam o próprio município, ou outras secretarias do município, universidades públicas e órgãos do Estado. O resultado foi o seguinte:

QUADRO 2 - EXPERIÊNCIAS DIVIDIDAS ENTRE O CARÁTER PÚBLICO E O PÚBLICO-PRIVADO

(continua)

Público	Público-Privado
Brasiléia-AC	Rio Branco-AC
Brumado-BA/06	Boca do Acre-AM
Brumado-BA/11	Barra do Choça-BA
Maracanaú-CE_1	Amargosa-BA
Maracanaú-CE_2	Salvador-BA

(continuação)

Maracanaú-CE_3	Itabuna-BA
Conceição da Barra-ES	Vitória da Conquista-BA
Morrinhos-GO	Sobral-CE/06
Brasnorte-MT	Itaiçaba-CE/08
Sabinópolis-MG	Sobral-CE/08
Ipatinga-MG	Itaiçaba-CE/11
Abaetetuba-PA	Nova Venécia-ES
Tenório-PB	São Mateus-ES
São Pedro dos Crentes-MA	Imperatriz-MA
Paraná_1	São Luís-MA
Arapongas-PR	Corumbá-MS
Araucária-PR	Dourados-MS
Nova Londrina-PR	Belo Horizonte-MG
Ponta Grossa-PR/11.2	Belo Oriente-MG
Curitiba-PR/13	Carbonita-MG
Cachoeirinha-RS	Ouro Branco-MG
Novo Hamburgo-RS	Ouro Preto-MG
Caxias do Sul-RS	São João Del Rei-MG
Campo Bom-RS/13	Três Marias-MG
Campo Alegre-SC	Ituiutaba-MG
Florianópolis-SC/13	Santa Rita do Sapucaí-MG
Dracena-SP	Unai-MG
Penápolis-SP	Santarém-PA
Santos-SP	Ponta Grossa-PR/06
Campinas-SP	Curitiba-PR/11
Caraguatatuba-SP	Pato Branco-PR
Franco da Rocha-SP	Ponta Grossa-PR/11.1
Hortolândia-SP	Ponta Grossa-PR/11.3
Jacareí-SP	Orobó-PE
Junqueirópolis-SP	Recife-PE
	Batalha-PI
	Teresina-PI
	Castelo do Piauí-PI
	Mesquita-RJ

(continuação)

	Rio de Janeiro-RJ
	Mossoró-RN
	Cachoeira do Sul-RS
	Catuípe-RS
	Estrela-RS
	Santo Augusto-RS
	Três Passos-RS
	Panambi-RS
	Campo Bom-RS/11.1
	Campo Bom-RS/11.2
	Guaporé-RS
	Porto Velho-RO
	Florianópolis-SC/06
	Lages-SC
	Rio do Sul-SC
	Amparo-SP
	São Paulo_2
	Guaratinguetá-SP
	Guarulhos-SP
	Ilhabela-SP
	Mogi Mirim-SP
	Ourinhos-SP
	São Bernardo do Campo-SP
	São José do Rio Preto-SP
	Santa Rosa de Viterbo-SP
	Bauru-SP
	Santo André-SP
	Guaratinguetá-SP
	Osasco-SP/11.1
	Osasco-SP/11.2

	(conclusão)
	Sorocaba-SP
	Votuporanga-SP
	Cerquilha-SP
	Centenário-TO
	Paraíso do Tocantins-TO

FONTE: INEP (2013).

LEGENDA: 2006, 2008, 2011, 2013.

São 35 as experiências que não citam parcerias com o serviço privado e 74 que admitem as mais diversas parcerias, dentre elas com o IAS. As parcerias com algum tipo de instituição privada equivalem a 68% das experiências de Planejamento e Gestão selecionadas para a pesquisa. É um número bastante expressivo por se tratar de experiências que, por princípio, deveriam planejar e promover suas próprias ações, respaldadas técnica e financeiramente pelo poder público.

Os municípios estão nomeados e alguns aparecem seguidos de barra e um numeral. Estes números – 06; 08; 11 ou 13 – identificam os municípios que tiveram mais de uma experiência inscrita no Prêmio em diferentes edições (Ex.: Brumado-BA/06).

Minha primeira iniciativa foi substituir a identificação dos municípios para preservar o anonimato daqueles que não tiveram suas experiências premiadas ou publicadas no Banco de Experiências. Mesmo as publicadas são produtos de relatórios dos consultores do INEP após a visita *in loco*, e não necessariamente refletem o teor das fichas de inscrição, que são documentos do INEP cedidos para esta pesquisa.

No entanto, por se tratar de informações geradas no âmbito de um órgão público, optei por manter a identificação dos municípios. O Anexo I contém um exemplar da ficha de inscrição de cada ano.

Das análises preliminares do conjunto de experiências emergiu esta nova diáde de categorias: a relação público-privada. A crescente interferência de empresas e fundações na educação pública, seja com ações pontuais e paliativas ou verdadeiras políticas educativas, não poderiam ser desconsideradas no desenho dos conceitos de gestão educacional atual do Brasil.

Sob a égide da PPP, nos é claro que tem havido uma expansão muito rápida da atividade do setor privado no âmbito da esfera da educação pública; muito maior do que o imaginado no âmbito das políticas anteriores de liberalização do mercado que foram lançadas na década de 1980 (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1135).

A ineficácia do poder público na educação brasileira foi um campo fértil para que a administração gerencial da educação tomasse seu espaço, abrindo um leque de oportunidades para as instituições privadas dele se apropriarem. No entanto, o descaso do Estado com a educação não justifica a sua entrega ao mercado. Afinal, países desenvolvidos, com uma educação de qualidade contemplada a todos, também atenderam aos preceitos da reforma (DALE, 1989).

Assim, justificar as parcerias como solução para a ausência do Estado é falsear as verdadeiras intenções mercadológicas sub-reptícias à ineficiência estatal, algo que não pode ser desconsiderado, mas que é insuficiente para legitimar tal direcionamento.

Trata-se, em meu entender, de respostas às forças de mercado para a “transmutação” da recente conquista do direito à educação em mercadorias. Logo, em última instância, trata-se de disputas pelos fundos públicos (governamentais) e privados (de entidades não lucrativas e famílias) assentadas, na disseminação das ideologias da “escolha” (choice) e da ineficiência da gestão pública. (ADRIÃO, 2016, não p.).

Portanto, tomar a distinção entre o público e o privado como categorias de análise das experiências de gestão educacional municipais só é possível pela existência da estrutura do Estado moderno. Forjado na dinâmica estrutural do capitalismo, o Estado e toda a sua complexidade de funções são entendidos neste estudo como resultado e necessidade da divisão do trabalho e do aparecimento da propriedade privada.

Os dois processos só foram possíveis pelo apoio do Estado, responsável por legislar e judicializar os direitos de propriedade separados dos demais. Este princípio fundamental do Estado, proposto por Locke - um dos ideólogos do liberalismo no século XVII -, inaugura “a distinção entre *sociedade política* (o Estado), *sociedade civil* e, por conseguinte, entre o público e o privado”. (LOMBARDI, 2005, p. 86, grifos do autor).

A Filosofia do Direito explica essa distinção como “[...] duas categorias jurídicas que se tornaram importantes e fundamentais com a consolidação da

sociedade burguesa nos séculos XVIII e XIX”, a começar pelas formações sociais dos territórios em Estados-nação (LOMBARDI, 2005, p. 81).

A partir de então, a categoria de privado, por referência ao direito privado, passou a abranger o conjunto de normas e leis que dizem respeito aos direitos e liberdades dos indivíduos, enquanto cidadãos; e a de público, no que diz respeito a direito público, como constituída pelo conjunto de normas e leis que regulam e disciplinam a constituição e competência do Estado, do governo e dos serviços públicos (LOMBARDI, 2005, p. 81).

Por essa origem comum, os conceitos de público e privado são indissociáveis. São ou eram polos opostos onde a compreensão de um não prescindia da compreensão do outro (SAVIANI, 2005).

Atualmente, o capitalismo se configura de modo a tornar possível a diluição do limite entre o público e o privado. A internacionalização do capital deixou a dinâmica entre os Estados bastante fluida. Para o capitalismo tornar-se global sua expansão se daria por meio do livre comércio entre as nações em seu aspecto econômico, dado que o aspecto político está na sua origem pela legalização da relação público-privada (ROBERTSON; VERGER, 2012; WOOD, 2014).

As parceiras inauguram o hibridismo do público com o privado, criando uma nova categoria, a público-privada ou pública não-estatal. Mas, diferente do produto genético de hibridismo, em que o cruzamento entre duas espécies resulta numa terceira com novo genótipo, e estéril, a parceria público-privada tem dado bons frutos para o capital.

Além disso, a “carga genética” de cada parte da parceria continua intacta. Ou seja, embora não se perca a essência liberal que separa a propriedade privada do setor público – Estado –, a primeira agora passa a operar por dentro do público, ou melhor, do estatal.

Desse modo o serviço não será mais totalmente público e para o público, no sentido de popular, para o povo. O serviço público-privado agora é oferecido a um consumidor: “[...] o novo contrato social entre o Estado e seus cidadãos é mediado por relações de mercado, o que está sendo constituído é um sujeito como consumidor e não um sujeito que opera no âmbito do público/político (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1150-51).

A distinção entre o que é público e o que é estatal implica em uma discussão de fundo sobre serviços estatais não serem necessariamente públicos, “quando

tomamos o adjetivo ‘público’ na forma de qualificação daquilo que pertence a um povo, a uma coletividade, que pertence a todos, que é comum, aberto a quaisquer pessoas, [...]” (SANFELICE, 2005, p. 179).

Se o Estado age com vistas a beneficiar não apenas o interesse comum, mas inclusive os privados, ou como defensor destes interesses, o serviço estatal estará atrelado àqueles objetivos. No caso da educação, “o que é ideologicamente explicitado como educação pública, na realidade, destina-se ao interesse privado, e a educação estatal assim deve ser denominada, pois não é do interesse comum, do público, mas do privado.” (SANFELICE, 2005, p. 179, grifo do autor).

Para fins desta tese, tomei licença para utilizar o conceito de *público* como sinônimo de estatal, sem perder de vista que não há idealismo neste conceito. E como *parceria público-privada* (PPP) aquela em que o Estado apoia ou permite a oferta de serviços privados por dentro da máquina pública, ou ainda que não faça propriamente a parceria, se arvore das estratégias público-privadas.

Embora concorde com Adrião (2016) de que esta relação não é colaborativa, mas de subordinação da educação pública brasileira ao setor privado lucrativo, o termo PPP aqui será aplicado a todas as configurações que surgirem no decorrer das análises, com as devidas observações específicas quando forem necessárias.

As parcerias público-privadas na educação significam o afastamento do Estado da oferta direta como seu dever, e direito dos cidadãos, ambos previstos constitucionalmente. Chegam na esteira do neoliberalismo – que propaga a ineficiência e inchaço do Estado para dar conta de diversos serviços públicos – e da *Terceira Via*, que vê no terceiro setor (das ONGs, principalmente) a possibilidade de parcerias para sanar o *problema da educação* nos países em desenvolvimento (PERONI, 2006; ROBERTSON; VERGER, 2012).

Neste sentido, as discussões sobre Economia da Educação orbitam o Banco Mundial (BM) desde os anos de 1990. Em 2001 lançam um manual sobre as PPPs na educação (PPPE) para ser amplamente aplicado nos países latino-americanos e africanos. Seus primeiros resultados culminaram em um relatório, também do BM, sobre *O Papel e o Impacto das PPPEs*, lançado em 2009 (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1142). Mas importa olhar para a globalização das PPPs na educação não como simples ferramentas técnicas.

Isto elas não são. PPPEs são, fundamentalmente, relações sociais e econômicas [...], envolvem questões de poder, autoridade, legitimidade, responsabilidade e igualdade, e não apenas mecanismos de opção com base no mercado e em ganhos de eficiência [...] (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1150).

Materializam o controle da educação pelo Estado que, a partir das reformas, passou a responder à conveniência do mercado. Ou seja, a uma concepção privada e empresarial de educação que formasse trabalhadores competentes e, ao mesmo tempo, consumidores efetivos para aquele mercado (SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

Diferentemente dos movimentos da década de 1990, em que se defendia a adoção de mecanismos de “quase-mercado” na educação (privatização, escolha das escolas pelos pais, focalização apenas nas séries iniciais), agora, nos anos 2000, o papel do Estado é repostado como principal provedor da educação.

Os empresários trocam o discurso do Estado regulador ou indutor pelo executor eficaz das políticas, elaboradas em conjunto ou exclusivamente pelas organizações privadas. Complementa-se esta ideia com a constatação de que se é o mercado que também elabora e coordena políticas educacionais, o mercado é quem tem papel regulador, e não o Estado (PERONI, 2003; SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

O conjunto de PPPEs encontradas nas experiências inscritas no Prêmio Inovação em Gestão Educacional é bastante diverso e a forma como o Estado se relaciona com as parcerias também, a ponto de ser preciso distingui-las quanto ao tipo de entidade privada que atua nos sistemas de educação públicos.

Com este entendimento, a categoria público-privada, tomada nas especificidades do que seja público e do que seja privado, será o filtro utilizado para a análise das experiências, no sentido de evidenciar o perfil do conceito de gestão na educação pública do Brasil de hoje.

As experiências de PG que se identificam com os critérios do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação não foram tomadas simplesmente como casos que atendem ao empresariado brasileiro, o que por si mesmas já dariam um perfil gerencial à gestão educacional. Mesmo porque, ao fim e ao cabo, elas passaram a integrar o próprio Compromisso do PDE.

Também porque os sistemas educacionais ressignificam, resistem e reelaboram as políticas que chegam nos municípios, interpretando de múltiplas formas as premissas do Compromisso e do PNE. Dessa maneira, o intuito foi o de

categorizar as experiências em busca da concepção de gestão educacional atual, a partir da análise das experiências com PPPEs e das públicas, que faço a seguir.

CAPÍTULO III. A VARIEDADE DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NAS EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO INOVAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL

Nenhuma hegemonia é monolítica.
Roger Dale

As experiências no Prêmio com parcerias público-privadas (PPP) predominam dentre o conjunto das inscrições. São 74 as experiências com PPP, contra 35 públicas. Dentre as 74, 11 delas se referem quase que exclusivamente à parceria estabelecida com o Instituto Ayrton Senna. As demais 63 experiências inscritas nas quatro edições do Prêmio combinam parcerias bastante diversas. Desde aquelas que genericamente podem ser chamadas de organizações não governamentais, até igrejas e centros espíritas. No entanto, dependendo do tipo de parceria, há legislação que a regulamenta, o que permite uma divisão jurídica entre a variedade das PPPs, dentro do amplo espectro chamado *Terceiro Setor*.

O *Terceiro Setor*, situado no âmbito do Estado - ao lado do *Primeiro Setor* (a administração pública) e do *Segundo Setor* (o mercado) -, se formou a partir das reformas da administração pública mundial, como resposta prática aos preceitos do Consenso de Washington. A iniciativa privada assim se coloca como entidade paraestatal que, sem fins lucrativos, executa atividades de interesse do poder público (MELLO, 2015).

O processo de desestatização do serviço público brasileiro teve início ainda no final da ditadura militar, tratado no capítulo I da tese, com o Programa Nacional de Desestatização em 1981, modificado posteriormente pelos governos Sarney e Collor (COSTA, 2012). A Lei Nº 8.031/90 foi revogada e substituída pela 9.491/97, no governo FHC. E em 1998, a Lei n.º 9.637, regulamentou as organizações sociais (OS), popularizadas no Brasil como organizações não governamentais (ONG), devido à importação do termo *Non-governmental organizations*. É uma denominação genérica usada para qualquer instituição não governamental, designadas como

[...] organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL, 1998).

O novo Código Civil, estabelecido pela Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002, determinou que a constituição de pessoas jurídicas do *Terceiro Setor* seriam as associações e as fundações, podendo ser denominadas de OS ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) (BRASIL, 2003). Assim, associações serão aquelas constituídas pela “união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.” (BRASIL, 2002).

E fundação aquelas em que seu “instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.” (BRASIL, 2002). Por isso as fundações geralmente são ligadas às instituições que já usufruem de recursos, geralmente públicos, ligados ao órgão público donde se origina. Aqui no caso, a Fundação Banco do Brasil e a Fundação Sossândrade (da Universidade Federal do Maranhão).

Em 1999 foi sancionada nova Lei nº 9.790 - que estabeleceu formas contratuais mais transparentes de acordo entre a iniciativa privada sem fins lucrativos e o setor público, criando as Oscip. A partir de então não foi mais permitido um contrato simples de gestão, mas um termo de parceria, colaboração ou de fomento, com um novo regime jurídico para a aplicação da seleção pública destas contratações. O repasse de verbas públicas à Oscip deveria estar previsto em cronograma presente no termo de parceria (BRASIL, 1999).

A Lei também ampliou o espectro de atividades passíveis de serem qualificadas como Oscip, pois às OS cabiam somente atividades ligadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Às Oscip somaram-se a promoção da assistência social; da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; da segurança alimentar e nutricional; do voluntariado; do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; da experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; de estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a

disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte (BRASIL, 1999).

Finalmente, a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, promulgada no governo Dilma, alterou a Lei nº 9.790/1999, estabelecendo normas mais rígidas e mais transparência no repasse e fiscalização dos recursos destinados às Oscip. Dessa maneira, para se qualificar uma Oscip, a pessoa jurídica que a representa precisa ter se constituído e em funcionamento regular há, no mínimo, três anos desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (BRASIL, 2014b).

As OS - agora chamadas organizações da sociedade civil (OSC) - se estabelecidas por contrato de gestão, continuariam regidas pela Lei 9.637/98, pois nenhuma das leis posteriores a alterou. Porém, na lei atual a descrição dos tipos de OSC é bem mais detalhada, incluindo entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas (BRASIL, 2014b).

Destaco que todos os tipos de Oscip estão representados nas experiências concorrentes ao Prêmio selecionadas da área de Planejamento e Gestão com PPP. Entretanto, o conjunto de parcerias que as redes municipais firmaram é bem mais amplo, dentro da possibilidade que se encerra no Terceiro Setor.

Entre elas, além das OSC e Oscip, há o Serviço Social Autônomo (Sistema S) e entidades de apoio, como fundações públicas e associações firmadas por convênios. Aparecem também as organizações profissionais ou patronais, além de um considerável número de empresas, desde multinacionais a microempresas. Qualquer uma dessas organizações que não se enquadra na legislação, podem ter se tornado parcerias das secretarias por outros tipos de contrato, ou até mesmo apenas no *fio do bigode*. A maior parte das fichas de inscrição não traz a informação precisa dos contratos, termos ou convênios estabelecidos. Mas pelos nomes da maioria delas foi possível consultar as entidades qualificadas como Oscip no site do Ministério da Justiça⁵⁵.

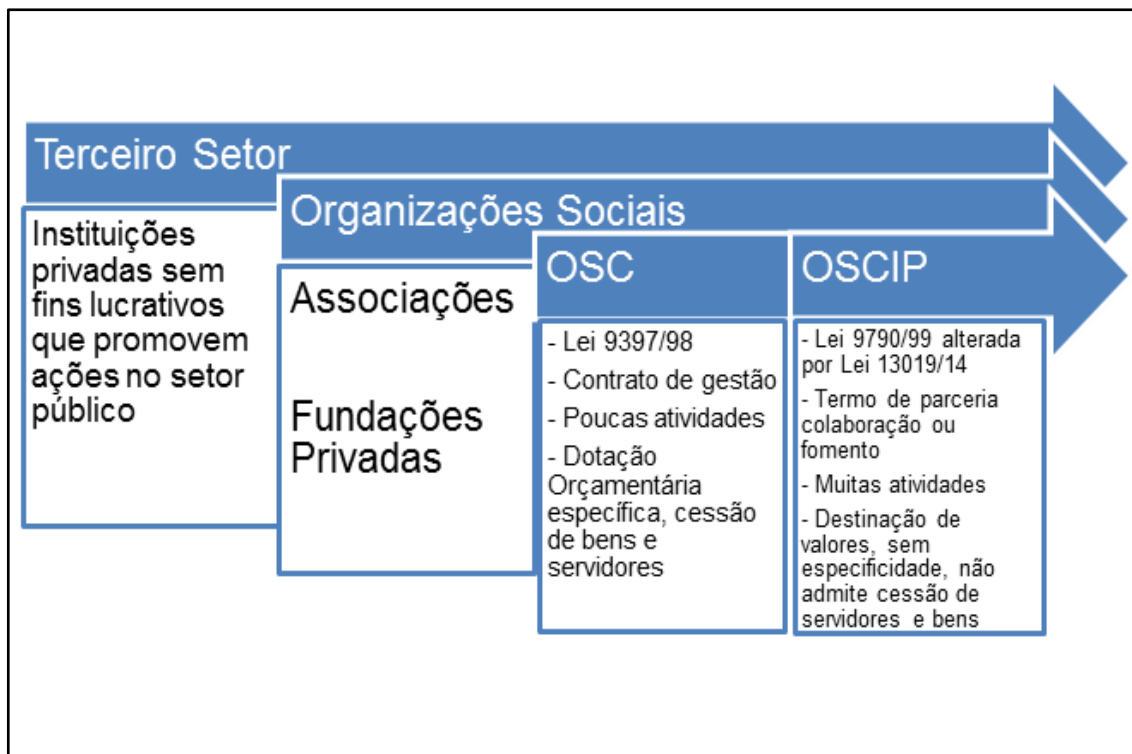
Ainda há uma série de possibilidades de parcerias que não necessariamente são regulamentadas, mas prestaram apoio financeiro ou pessoal às experiências, como pequenos comércios e a comunidade quando chamada ao trabalho braçal nas

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Consulta a entidades qualificadas. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/consulta-a-entidades-qualificadas>> Acesso em: 07 abr. 2016.

escolas. Dessa maneira, genericamente, todas foram chamadas de PPPE para efeitos dessa tese.

O organograma abaixo sistematiza as principais diferenças entre OSC e OSCIP.

FIGURA 3 - DIFERENÇAS ENTRE OSC E OSCIP



FONTE: Adaptado de BRASIL (1998, 1999, 2014).

As demais PPP não se enquadram no *Terceiro Setor* por constituírem Organizações Civis (OC), o Sistema S e as empresas privadas. As OC, segundo o artigo 2.º da Lei nº 9.790/1999 são as sociedades comerciais; as associações de categorias profissionais ou patronais; as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios (Rotary Club, Lions Club, Maçonaria e outros); e as fundações públicas ou de direito privado criadas por órgão público (BRASIL, 1999).

Este breve panorama localiza a origem das PPPs no Brasil, como resultado legal do que havia sido proposto pela reforma do Estado institucionalizada a partir de 1995. As parcerias entre o setor público e o privado surgem como nova alternativa para a melhor governança da administração pública brasileira, esta frustrada em suas tentativas de reforma burocrática com Getúlio Vargas (MARTINS, 1995;

FAORO, 2001; FERNANDES, 2006; COSTA, 2012), e gerencial, com FHC (MARTINS, 1995; BRESSER PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 2007; COSTA, 2012).

As parcerias não são inversas às privatizações, mas outro mecanismo ou instrumento do gerencialismo. É uma “terceira via” que “apela para a subjetividade das pessoas através da ajuda mútua, da solidariedade, da filantropia, através do terceiro setor, enquanto o dinheiro público dos impostos é deslocado para a esfera financeira [do mercado].” (PERONI, 2010, p. 1).

A maioria dos especialistas em PPPEs considera que o setor público não tem como operar com os incentivos necessários à oferta e que a provisão pública prejudica a concorrência e afeta negativamente a qualidade e o custo dos serviços de educação (IFC, 2001)⁵⁶. No entanto, os especialistas não defendem a mercantilização pura ou a privatização da educação, mas consideram que o Estado deve continuar regulando e financiando a educação, embora – de preferência – por meio de fórmulas de financiamento à demanda. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1144).

Essa visão implicou em mudanças que também foram aplicadas na administração da educação pública brasileira, que passa a ser defendida como um bem, algo a ser gerido pela comunidade escolar, desresponsabilizando o Estado de parte desta atribuição resguardada legalmente (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Dessa maneira, os novos rumos para a educação contribuir para o desenvolvimento que o capitalismo em expansão precisava, exigia não mais aquela administração educacional tradicional com um diretor ou administrador à frente, com delimitadas funções entre administradores e executores, entre trabalho e trabalhador. Tampouco era aquela gestão forjada pelos educadores brasileiros no final dos anos de 1970 e início dos 80, democrática, com a participação da comunidade escolar na tomada de decisões. A gestão educacional agora primava pela flexibilidade nas funções (todos são colaboradores), pelo empreendedorismo, a inovação e os projetos criativos de curto prazo.

Há uma rede de empreendedores de políticas públicas, que na educação envolve o Banco Mundial, a OCDE, a Unicef e um conjunto de consultores que desenvolveram argumentos para a mudança de paradigma na educação para o

⁵⁶ INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Handbook on PPPs and Education**. Washington, DC: IFC, 2001.

desenvolvimento. O novo paradigma distingue a privatização *do* governo da privatização *no* governo (BALL; YOUDELL, 2007).

Assim, as PPPs na educação crescem com a redefinição do papel do Estado. Ele se afasta do seu papel de interventor e passa a ser um executor, avaliador e financiador dos novos fornecedores de serviços educativos. Além disso, o Estado aprende a cultura gerencial com o setor privado (ROBERTSON; VERGER, 2012).

Resumindo, PPPEs [parcerias público--privadas em educação] não são contrárias à intervenção estatal, mas exigem a redefinição das funções do Estado na educação. A proposta parece paradoxal: por um lado, apoia soluções de mercado na educação, por outro, a intervenção do Estado é vista como crucial para garantir o funcionamento do mercado educacional. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1145).

Forma-se assim uma indústria bastante corporativa em torno das PPPEs, não somente nas economias mais desenvolvidas (como Austrália, Reino Unido e EUA), mas também nos serviços do sistema das Nações Unidas⁵⁷, como a Unesco e a OCDE, no caso do Instituto Ayrton Senna.

Essa indústria, que de forma crescente exporta globalmente sua expertise, inclui um número crescente de atores privados, de fundações, de empresas especializadas em PPPEs, de firmas globais e locais de consultorias, de bancos, *think tanks*⁵⁸ de sites especializados, equipes de acompanhamento da mídia e escritórios de advocacia, que cada vez mais atuam como fontes de autoridade com orientação pró-mercado [...]. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1146).

A possibilidade de parcerias com o setor privado, institucionalizada pelo Estado brasileiro, gerou um número bastante significativo de OS espalhadas por todo o território. De acordo com o IBGE, entre 1996 e 2005 o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos cresceu 215% no país, passando de 107.332 para 338 mil entidades. Houve uma retração a partir de 2006 e em 2010, ano da pesquisa do IBGE, havia 290,7 mil organizações. Destas 30,1% atuam na

⁵⁷ As parcerias também contaram com os dez princípios do Pacto Global das Nações Unidas lançado por seu diretor, Kofi Annan, em 1999 [...]. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1140).

⁵⁸ N. do T.: O termo se refere a organizações privadas que atuam com vistas a influir na agenda das políticas públicas, combinando pesquisas direcionadas a fundamentar posições políticas e divulgação na mídia. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1152). Um exemplo no Brasil é o Instituto Ayrton Senna.

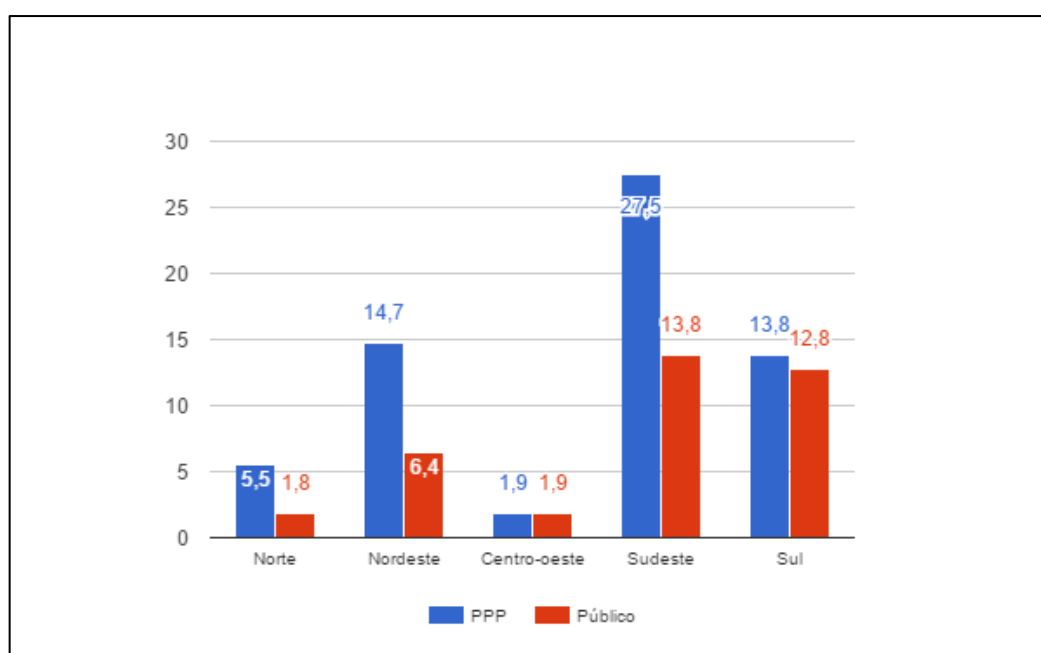
defesa de direitos e interesses dos cidadãos, 28,5% são religiosas, 12,7% na área da cultura e recreação, e 10,5% na assistência social (IBGE, 2012).

Os dados do texto mostram que as regiões Sul e Sudeste são as que concentram o maior número de associações em comparação com a população, sendo que a região Sul liderou a lista: em Santa Catarina, foram registradas, em 2005, 373,3 organizações para cada 100 mil habitantes. No Rio Grande do Sul e no Paraná existiam, no mesmo ano, 278,1 e 248 associações para cada grupo de 100 mil habitantes, respectivamente. Minas Gerais e São Paulo são os estados brasileiros com maior número absoluto de OS.

Dentre essas, as que se relacionam diretamente à educação e pesquisa somam 17,6 mil. Segundo o documento, “o crescimento mais acentuado nos últimos anos foi o das entidades de educação e pesquisa, mais especificamente de Educação infantil e Educação profissional, que apresentaram crescimento de 43,4% e 17,7%, respectivamente.” (IBGE, 2012, p. 63).

Entre as regiões do país as parcerias público-privadas, concorrentes ao Prêmio na área de Planejamento e Gestão, diferem bastante e por ter maior número de municípios inscritos, a região Sudeste supera as demais. No entanto, importa verificar a relação entre parcerias público-privadas e somente públicas de cada região, a saber:

GRÁFICO 3 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICAS E COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS POR REGIÃO DO BRASIL (%)



FONTE: INEP (2016).

Apenas na região Centro-oeste há o mesmo número de experiências públicas que público-privadas. A região Nordeste apresenta mais que o dobro de experiências com parcerias público-privadas em relação àquelas experiências de gestão que são, em princípio, públicas. Na região Norte, o número de experiências com PPPs é três vezes maior que as públicas. No Sudeste também é praticamente o dobro. A região Sul, embora também apresente mais PPPs, a diferença é pequena e quase equivale à quantidade de experiências sem parcerias privadas, aqui chamadas de públicas puras.

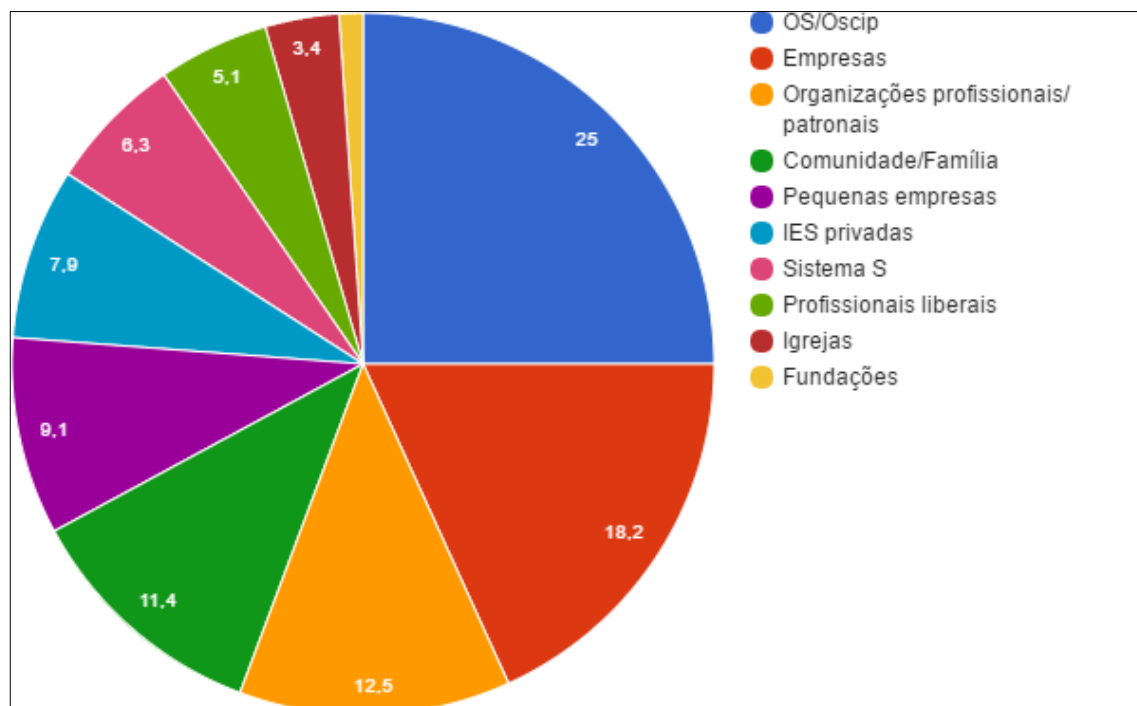
Os tipos de parcerias também são bastante variados. Predominam as OS e Oscip, ambas representantes do *Terceiro Setor*. Em seguida vêm as empresas de grande e médio porte. Organizações civis variadas como conselhos regionais profissionais, organizações de direito, sindicatos patronais e associações comerciais estão bastante presentes.

A participação da comunidade escolar e familiares na manutenção física da escola e até de espaços públicos do município também são frequentes, bem como associações beneficentes, clubes de mães e associações de moradores. Há ainda um número expressivo de pequenas empresas locais que interferem de modo mais pontual nas ações educacionais dos municípios, como: pequenos comércios, rádios e TVs locais, clubes, academias, transportes, escolas técnicas, farmácias, hotéis, bares e restaurantes.

Instituições de Ensino Superior Privadas (IES), o Sistema S e profissionais liberais em geral (médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, arquitetos, professores palestrantes etc.) aparecem como colaboradores com a educação pública. Por fim, fundações de instituições públicas, mas que prestam serviço privado, tomam parte da educação pública, assim como as demais OS.

O gráfico abaixo demonstra os percentuais de participação de cada tipo de parceria, no montante de vezes em que foram citadas pelos municípios nas fichas de inscrição. Nas 74 fichas de inscrição que integram o conjunto de experiências com PPP, foram nomeadas ou apenas citadas parcerias com 102 entidades, sendo algumas em mais de uma experiência, o que totalizou 176 referências a parcerias de todo o tipo.

GRÁFICO 4 - TIPOS DE PARCERIAS REALIZADAS NAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 (%)



FONTE: INEP (2013).

Para a análise deste conjunto de parcerias, optei por tomar as experiências na totalidade, por isso os aspectos relativos ao ano ou à região da experiência virão à tona se necessários. A centralidade agora é perceber como o setor privado interfere na gestão educacional das redes municipais envolvidas.

São poucas as experiências que apontam apenas um tipo de parceria público-privada. Ao contrário, a maioria delas realizou parceria com pelo menos três tipos, por exemplo: empresa, OS/Oscip e comunidade, esta última quando voltada para o voluntariado em serviços. E das 74 experiências com PPP, 15 delas têm um conjunto tão grande de tipos privados envolvidos que tornou difícil categorizá-las em um único tipo. No Apêndice 1 se encontra uma lista detalhada das experiências e as parcerias firmadas, conforme relatado nas fichas de inscrição.

De modo geral, pelas pistas dadas nas fichas de inscrição foi possível verificar se dentre as várias parcerias citadas, alguma se destacava quando relatados os encaminhamentos metodológicos das experiências. Quando não foi discriminado, optei por observar a ocorrência de temas e o vocabulário utilizado, na mais das vezes, totalmente alinhado ao discurso gerencial.

Diante deste quadro e pela expressividade numérica que OS/Oscip apresentam nas parcerias, iniciarei a análise por elas. Dentre os percentuais de PPP do banco desta pesquisa, destacam-se parcerias com grandes empresas do setor siderúrgico e minerador, sobretudo em Minas Gerais; as associações patronais e profissionais, como OAB, CREA, Associações Comerciais etc.; as de assistência social e as religiosas. E de forma expressiva, com o maior número de parcerias deste banco de dados, se encontram aquelas como Instituto Ayrton Senna (IAS). Por este caráter expressivo e suas singularidades, a análise da relação público-privada e sua interferência na gestão das secretarias de educação municipais concorrentes ao Prêmio, se inicia pelo IAS.

3.1 O CASO DO INSTITUTO AYRTON SENNA

O Instituto Ayrton Senna “é uma organização sem fins lucrativos que trabalha para ampliar as oportunidades de crianças e jovens por meio da educação.” (IAS, 2016). Conforme o site do Instituto, a parceria público-privada produz políticas e práticas para solucionar os problemas da educação básica.

Há predominância do IAS nas experiências de gestão municipais inscritas no Prêmio com parcerias privadas. Das 396 experiências entre os anos de 2006 e 2013 a que tive acesso, 18 divulgam a parceria com o Instituto Ayrton Senna.

No entanto, das 18, 11 aparecem entre aquelas que selecionei como de Planejamento e Gestão. A maioria numérica em PG é porque a gestão das escolas e dos sistemas de ensino pautou dois programas do Instituto à época: Escola Campeã e Gestão Nota 10. Ambos os programas são “considerados, pelo Instituto, como tecnologias sociais desenvolvidas e implementadas para o aumento da eficiência e da eficácia da gestão de unidades e sistemas de ensino.” (ADRIÃO & PERONI, 2010, p. 31).

As parcerias compõem uma das diretrizes do Compromisso que serviu justamente como critério do INEP para a seleção dos concorrentes ao Prêmio. A diretriz XXVII, presente no Decreto 6.094/2007 diz: “firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas.” (BRASIL, 2007a). Esta diretriz compõe o conjunto de diretrizes específicas para a seleção das experiências que

formaram o banco de dados da pesquisa, na área de Planejamento e Gestão (PG), pelo INEP.

No entanto, a diretriz indica que as parcerias sejam relativas à melhoria da infraestrutura escolar ou de projetos socioculturais. Nem nessa nem em qualquer outra diretriz do Compromisso há a prerrogativa de que as parcerias poderiam ser estabelecidas com o intuito de direcionar políticas educativas ou de interferir no processo de ensino e aprendizagem dos educandos. Mas não foi isso que aconteceu. Vejamos.

Tomando como exemplo o IAS, a chegada das PPPs na educação não foi demorada, logo após as primeiras medidas da reforma do Estado. Embora o Instituto tenha sido criado em 1994, ano da morte de Ayrton Senna, piloto de corridas, suas primeiras ações nas escolas são de 1998. Dentre as onze experiências desta análise, a mais antiga iniciou a parceria em 2000. Nas regiões brasileiras, assim se distribuem:

TABELA 5 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 EM PARCERIA COM O INSTITUTO AYRTON SENNA POR REGIÃO

Instituto Ayrton Senna			
Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
Boca do Acre-AM	Sobral-CE	São Mateus-ES	Ponta Grossa-PR
Teresina-PI	Sobral-CE	São José do Rio Preto-SP	Ponta Grossa-PR.1
Castelo do Piauí-PI			Ponta Grossa-PR.3
Paraíso do Tocantins-TO			

FONTE: INEP (2013).

LEGENDA: 2006, 2008, 2011, 2013.

Pelas cores, é fácil notar que a maioria dos municípios participantes, no recorte deste estudo, é de 2006 e 2011. Em termos regionais do país, há três experiências na região Sul, sendo todas no Paraná, duas na região Sudeste, quatro no Nordeste e duas no Norte. Não há representatividade apenas da região Centro-oeste. As duas experiências do Ceará e as três do Paraná correspondem ao mesmo município que inscreveram experiências diferentes na mesma ou em mais de uma edição do Prêmio.

Tomando a ficha de inscrição de Ponta Grossa-PR/11.3, são seus objetivos:

[...] realizar o diagnóstico da situação educacional do município para a criação/implementação de espaços educativos diferenciados; eleger prioridades para todos os segmentos educacionais pela articulação da sociedade civil organizada com o poder público para a promoção de oportunidades socioeducacionais; discutir/propor diretrizes, metas e ações para a elaboração do PME a serem executadas na década 2008-2017. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

No entanto, ao perceber a relação direta com programas do IAS, parece que a intencionalidade não era exatamente a de democratizar processos, mas de avançar numericamente nos índices de aprovação, no valor do Ideb e no gerenciamento dos sistemas com controle e avaliação massivos de frequência de alunos e professores, através de “indicadores de sucesso”.

Estes elementos estão presentes na agenda da nova gestão pública - gerencialista,

[...] que incluiu metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1136).

As experiências também de Ponta Grossa-PR/06 e Ponta Grossa-PR/11.1⁵⁹, Teresina-PI, Castelo do Piauí-PI, São José do Rio Preto-SP e Paraíso do Tocantins-TO vão exatamente nesta direção do monitoramento de indicadores e avaliações.

Para uma melhor compreensão da atuação do IAS em diversos municípios brasileiros importa conhecer um pouco do pensamento dos gestores do Instituto, expresso na página inicial do site. Segundo o “Quem somos” do site do IAS:

Impulsionados pelo desejo do tricampeão de Fórmula 1 Ayrton Senna, nossa missão é levar educação de qualidade para as redes públicas de ensino no Brasil. Atuamos em parceria com gestores públicos, educadores, pesquisadores e outras organizações para construir soluções concretas para os problemas da educação básica. Nossas propostas se traduzem em políticas e práticas flexíveis que se adaptam a diversos contextos e efetivamente impactam a aprendizagem dos estudantes em grande escala. Para garantir que nossas soluções respondam aos desafios de um mundo em constante transformação, estamos em permanente processo de inovação, continuamente investigando novos conhecimentos e os colocando em prática nas salas de aula e redes de ensino. **Nossa experiência de 20 anos de atuação na educação pública nos confere uma profunda compreensão do terreno e possibilita o diálogo necessário com o**

⁵⁹ As três experiências de Ponta Grossa-PR são duas no ano de 2011 e uma em 2006. Neste município a implementação da primeira experiência inscrita no Prêmio foi em 2005.

governo e a sociedade para levar essas inovações educacionais para os alunos na ponta.

Nossas ações são financiadas por recursos de doações e de parcerias com a iniciativa privada (saiba mais). Pelo impacto da nossa atuação e transparência em relação à origem e aplicação dos nossos recursos, somos reconhecidos pela qualidade e confiabilidade na articulação entre o setor privado, o poder público e a sociedade civil para melhorar a educação no Brasil. (IAS, 2016, grifos nossos, não p.).

A frase grifada vai ao encontro da força da proposição das parcerias público-privadas na educação, qual seja, “como indutora de políticas educacionais que esta Instituição passa de consultora governamental à gestora de política educacional”, com o passar dos anos de atuação no setor público (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 25).

Afinal, no início das ações do IAS os municípios eram selecionados pelo próprio Instituto⁶⁰, ou melhor, convidados a participar principalmente conforme seus índices elevados de abandono e defasagem idade-série. A partir de 2001 os critérios ficaram mais refinados, sendo exigido para a participação:

[...] ser de pequeno ou médio porte (população entre 50 e 450 mil habitantes); de fácil acessibilidade; exercer influência sobre uma área geográfica maior, em geral, sem ultrapassar as fronteiras estaduais; possuir recursos financeiros próprios que possam investir como contrapartida; ter mais de 8 mil alunos do Ensino Fundamental em sua rede municipal e elevados índices de abandono e de defasagem idade/série e um alto índice de municipalização do Ensino Fundamental; ter participado eficientemente no programa Acelera Brasil, do mesmo Instituto; ter evidências de que o prefeito eleito tem compromisso com a Educação e que prioriza a qualidade do Ensino Fundamental. (ADRIÃO; PERONI, 2011, p. 48).

Na sequência, a partir de 2007, os programas do IAS passaram a integrar o PAR. Isto é, começaram a ser oferecidos pelo próprio MEC, na lista dos programas para a Educação Básica que compuseram o PDE entre 2007 e 2010 (MARCHAND,

⁶⁰ A primeira fase constituía-se no diagnóstico que o IAS fazia da educação pública. Definiam-se o foco de atuação, o fortalecimento e a capacidade de gestão da educação, com o objetivo de garantir a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental. A segunda fase envolveu a pré-seleção de dois a três municípios de cada estado brasileiro e o convite a seus respectivos prefeitos para se tornarem parceiros do Programa. A seleção do município foi realizada levando em conta critérios pré-definidos e que estavam de acordo com os requisitos estabelecidos pelo IAS. Estes foram pautados nos seguintes itens:

- Ter de 50 a 450 mil habitantes, prioritariamente;
- Ter recursos financeiros próprios para investir na melhoria da educação;
- Contar com um prefeito recém-eleito, explicitamente comprometido com a educação fundamental;
- Atuar como polo de influência junto às cidades vizinhas;
- Representar vários partidos políticos. (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 59).

2013). Aos 735 municípios com baixo Ideb que pediram ajuda tecnológica e financeira para a correção da distorção idade-série através do PAR, foi ofertado o programa de correção de fluxo escolar *Acelera Brasil*. Havia mais duas possibilidades de programas oferecidos por instituições privadas na lista do PAR: a correção de fluxo escolar na aprendizagem pela ONG Geempa, e o programa de correção de fluxo escolar do Instituto Alfa (MARCHAND, 2013).

Assim, alguns dos problemas da educação pública passaram a ser geridos pelo setor privado. Embora o novo site do IAS não traga mais estas informações⁶¹, é possível saber por meio da pesquisa de Adrião e Peroni (2010), que outro programa do Instituto - Escola Campeã - ,

[...] foi fruto de uma aliança social estratégica entre o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil, com apoio da Fundação Luís Eduardo Magalhães e alianças regionais da NBT – Norte Brasil Telecom, da CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão e da Fundação Lemann. (ADRIÃO; PERONI, 2011, p. 48).

As onze experiências concorrentes ao Prêmio Inovação em Gestão Educacional adotaram, além do programa Escola Campeã, os programas Gestão Nota 10, Acelera Brasil e Se Liga.

⁶¹ As autoras consultaram o antigo site: INSTITUTO AYRTON SENNA. Quem somos. Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp>> Acesso em: 20 jul. 2009. (ADRIÃO; PERONI, 2011, p. 386).

Consultaram também textos disponibilizados pela Universidade de Cruz Alta (Unicruz), privada, localizada em Cruz Alta, região noroeste do Rio Grande do Sul. Estes textos não estão mais disponíveis. Mas buscando a relação entre a universidade e o IAS, encontrei algo relevante e que diz-nos sobre as entradas das produções teóricas do IAS no meio acadêmico. A ementa da disciplina Responsabilidade Social e Meio Ambiente, do curso de Administração da Unicruz, traz como bibliografia básica o *Manual de avaliação de projetos sociais: uma ferramenta para a aprendizagem e desenvolvimento de sua organização*, de Eduardo Marino, editado pelos IAS em 1998. Na ementa há também a indicação do *Manual Como as Empresas Podem Implementar Programas de Voluntariado*, do Instituto Ethos (2001). Disponível em: <<http://www.unicruz.edu.br/site/cursos/administracao/ementas20112/ResponsabilidadeSocialMeioAmbiente.pdf>> Acesso em: 16 fev. 2016.

QUADRO 3 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013
POR PROGRAMA DO INSTITUTO AYRTON SENNA

Gestão Nota 10	Escola Campeã	Se liga	Acelera Brasil
Ponta Grossa-PR/06	Boca do Acre-AM	Castelo do Piauí-PI	Castelo do Piauí-PI
Ponta Grossa-PR/11.1	Sobral-CE/06	Paraíso do Tocantins-TO	
Ponta Grossa-PR/11.3	São Mateus-ES		
Teresina-PI	Teresina-PI		
Castelo do Piauí-PI	São José do Rio Preto-SP		
São José do Rio Preto-SP			
Paraíso do Tocantins-TO			

FONTE: INEP (2013).

Nota-se que alguns municípios firmaram parceria para mais de um programa. Inclusive, para participar do programa *Escola Campeã*, um dos pré-requisitos era ter participado do *Acelera Brasil* (ADRIÃO; PERONI, 2010). Os casos de Ponta Grossa-PR correspondem a experiências diferentes a cada edição do Prêmio, mas todas ligadas ao programa Gestão Nota 10.

O IAS começou a tratar da educação em 1996 com o programa de correção de fluxo e aceleração da aprendizagem⁶² - o *Acelera Brasil* -, focado no problema da distorção idade-série. Efetivamente o programa durou de 1997 a 2000, quando da criação do programa *Se liga*, indutor da alfabetização. Técnicos do IAS avaliaram que além do problema da alfabetização, havia um problema de gestão dos municípios e, a partir disso, criaram o programa *Escola Campeã*. Já o programa Gestão Nota 10 sucedeu o *Escola Campeã*, configurando-se como política da educação em vários municípios. Até 2007 tinham sido atingidos, também pelos demais programas do Instituto, 1.360 municípios e 25 estados (ADRIÃO; PERONI, 2010).

⁶² Ainda que essas políticas aliviem as taxas oficiais de fluxo escolar, seu efeito com procedimentos de avaliação para “corrigir as distorções do sistema”, propõe “mecanismos ainda mais sofisticados e eficientes de discriminação e exclusão dos que escaparam do princípio do conhecimento (e de seu viés excludente) lá na escola, mas terão de se defrontar com ele quando for a hora de se instalar no tempo e no espaço em sua vida adulta pessoal e profissional. (MIRANDA, 2005, p. 649).

O programa Escola Campeã vigeu entre os anos de 2001 e 2004, atendendo 47 municípios de 24 estados do Brasil. Seu objetivo era o “fortalecimento ‘da gestão das secretarias municipais de Educação o gerenciamento das escolas’. (IAS, 2006).” (ADRIÃO; PERONI, 2011, p. 48). As experiências pesquisadas que participaram deste programa são: Boca do Acre-AM, Sobral-CE/06, São Mateus-ES, Teresina-PI e São José do Rio Preto-SP.

A ficha de inscrição de Sobral-CE/06 exemplifica o caráter da gestão que se pretendeu implantar na secretaria da educação do município:

Fortalecimento da gestão escolar. Uma estratégia mais geral da secretaria de educação, mas que teve todo um alinhamento com a prioridade da alfabetização das crianças. Ela se efetiva em várias frentes, dentre elas, a **seleção de diretores por critérios meritocráticos**, e o fortalecimento da autonomia escolar nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro. Neste conjunto de ações, a secretaria de educação também criou uma **sistemática de acompanhamento à gestão das escolas através da superintendência escolar**. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, grifos meus, não p.).

Está explícito na ficha que a parceria não foi somente com o IAS, mas também com a Fundação Banco do Brasil. As parcerias dos municípios com o IAS, que iniciaram antes de 2005, foram mediadas pela Petrobrás e pela Fundação Luis Carlos Magalhães, além da Fundação Banco do Brasil. Essas empresas tinham influências de seus representantes junto aos governos locais (ADRIÃO; PERONI, 2010).

A ficha de inscrição de Sobral-CE/06 concorria ao Prêmio de 2006 (e foi um dos premiados), mas a parceria com o IAS começou em 2001. Segundo as informações da ficha, em 2000, 60% das crianças da 2ª série do Ensino Fundamental não estavam alfabetizadas, assim como 40% das crianças da 3ª série e 20% da 4ª série.⁶³

De acordo com os resultados divulgados na ficha de inscrição, em 2004, ao final do quarto ano do programa Escola Campeã no município, 92% das crianças de 7 anos estavam alfabetizadas ao final da 1.ª série. A avaliação foi pontual onde as crianças foram apresentadas a um avaliador que gravou a leitura de um texto de cada uma delas. A gravação era analisada por uma equipe de avaliação que

⁶³ É importante lembrar que a nomenclatura das séries iniciais ainda não havia mudado para o que hoje seria o 3.º, 4.º e 5.º ano. O Ensino Fundamental de 9 anos foi implantado em 2005 sob a Lei n.º 11.114 de 16 de maio de 2005.

referendava ou não a alfabetização daquela criança (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

A experiência de São Mateus-ES propunha uma correção de fluxo, no entanto, o programa Acelera Brasil destinado a esse fim, não obteve sucesso. O programa tinha duração de dois anos com foco num mesmo grupo de alunos e por isso,

Aderimos ao programa que não nos possibilitou um bom resultado, pois a permanência dessa clientela por dois anos consecutivos em uma mesma escola era difícil em virtude da movimentação que eles realizam em busca de moradia, emprego e outros problemas sociais que os excluem das escolas. Outro fator de prejuízo para o programa, foi o atendimento dessa clientela no turno noturno. De 561 alunos que iniciaram o programa, apenas 354 concluíram o programa em 2002. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Em 2003 passaram então a desenvolver um projeto nos moldes do “Educar para Vencer” do estado da Bahia. Este projeto não implicava que o aluno permanecesse dois anos na mesma escola. Segundo os resultados revelados na ficha, houve sucesso no final de 2005, posto que a distorção idade-série reduziu em todas as séries do Ensino Fundamental. De 1ª a 4ª série passou de 37,1% para 14,1%, e de 5ª a 8ª passou de 54,9% para 32%. Como justificativa para alcançar melhores resultados, desenvolvem outra parceria com uma ONG que propôs atividades artísticas no contraturno escolar.

Embora a experiência de São Mateus-ES fosse de correção do fluxo escolar em outros moldes que não os do IAS, a principal forma de reorganização da gestão era a do programa Escola Campeã. Assim como também na experiência de Boca do Acre-AM, que trata da nucleação de escolas rurais, mas está sob a direção da Escola Campeã.

A assunção deste programa implicava na presença de um gerente do programa em cada município. Para isso o IAS contratou a empresa Auge Tecnologia e Sistemas, especializada em desenvolvimento de tecnologias informacionais para sistematizar “uma gestão mais eficaz da educação e baseia-se na otimização dos recursos e tecnologias democratizando, assim, o acesso de toda a comunidade escolar [segundo notícia publicada no site da empresa, acessada pelas autoras em 14/9/2007. Atualmente o link não está mais acessível].” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 28).

Após 2004 o programa Escola Campeã foi substituído pelo Gestão Nota 10, também com a assessoria da Auge, que inclusive desenvolveu o Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI), para controle e monitoramento das gestões de educação municipais. Assim como a descrição do programa Escola Campeã, a descrição do Gestão Nota 10 não está disponível no novo site do IAS, dado que estes programas também já foram substituídos por outros. Dessa maneira, me baseio nas informações consultadas anteriormente pelas professoras Adrião e Peroni (2010; 2011), que realizaram uma grande pesquisa nacional sobre a atuação do IAS na gestão educacional pública.

O programa Gestão Nota 10 entrou nas gestões municipais com um caráter de política pública em 35 municípios de 22 estados. “A metodologia adotada trabalha com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informação em tempo real.” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 28).

Os indicadores e metas gerenciais faziam parte do sistema criado pelo IAS para registro das informações educacionais e gerenciamento de dados de todo o município: o SIASI. Essas informações coletadas serviram para pautar

[...] a elaboração de relatórios de acompanhamento, as opções de intervenção e os procedimentos para avaliação dos processos e dos resultados dos sistemas de ensino. Em suma, consubstanciam uma verdadeira política educacional a regular a ação dos governos parceiros, conforme declara o próprio Programa. (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 29).

Os municípios inscritos no Prêmio com experiências realizadas sob a orientação deste programa são: Ponta Grossa-PR, Teresina-PI, Castelo do Piauí-PI, São José do Rio Preto-SP e Paraíso do Tocantins-TO.

Em 2006, o município paranaense manifestou que a experiência fez parte de sua política educacional, onde o objetivo inicial foi o de prover “recursos humanos e de infraestrutura necessários para a melhoria da qualidade da educação pública municipal.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

A parceria com o IAS iniciou em 2000, e em 2006 firmou o programa de gerenciamento do ensino e aprendizagem de 1ª a 4ª séries (Circuito Campeão). Este programa não é citado na ficha de inscrição Ponta Grossa-PR/06, nem nas demais, mas a informação está disponível no site do IAS (IAS, 2016⁶⁴).

⁶⁴ Disponível em < <http://goo.gl/h7ADrx>> Acesso em: 19 fev. 2016. (Quando o site permitia a identificação do município, preferi substituí-lo por um mecanismo encurtador de url).

De todo modo, a experiência inscrita para concorrer ao Prêmio em 2006 - e foi uma das vencedoras⁶⁵ - foi fruto da parceria não somente com o IAS, mas também com várias outras instituições privadas. Conforme a ficha de inscrição da experiência 5, as demais parcerias foram: Programa Agrinho (Parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR); Projeto Fura-Bolo (Parceria Com Fundação Cargill); Cidadão Do Futuro (Parceria Com Jornal Diário Dos Campos); e Ler e Pensar (Parceria com o Jornal Gazeta do Povo).

Destacam também o papel fundamental do monitoramento e registros de todos os dados educacionais - pelo SIASI.

Nesse sistema são incluídas informações como indicadores de desempenho, diagnósticos sobre a realidade educacional, relatórios de acompanhamento, opções de intervenções e procedimentos para a avaliação dos processos e dos resultados da rede de ensino. (ADRIÃO & PERONI, 2010, p. 44).

Tanto o levantamento de dados educacionais quanto o monitoramento da frequência de alunos e professores, das notas, das avaliações de desempenho etc., são idênticos à experiência de Teresina-PI, concorrente ao Prêmio de 2006. Apresentam como principal instrumento do monitoramento a visita sistemática dos superintendentes geral e adjuntos às unidades escolares, para orientarem os diretores a cumprirem normas e diretrizes do sistema público municipal de ensino. Ou seja, o convênio⁶⁶ com o IAS estabelece a política educacional do município. Os superintendentes, responsáveis pelo monitoramento de conjuntos de escolas do município, são indicados pelo próprio IAS.

E essa era a exigência do programa Gestão Nota 10 aos prefeitos: adotar o programa “como política pública, ou seja, como proposta de estruturação da Secretaria de Educação.” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 45). As autoras apresentam um quadro completo da regulamentação do programa, elaborado a partir das informações do IAS. Entre as inúmeras obrigações da prefeitura municipal, destaco:

⁶⁵ Além do Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2006, o município também recebeu o Prêmio Gestão Nota 10 em 2008 do próprio IAS e Professor Nota 10, do MEC. (Disponível em <<http://goo.gl/HURciy>> Acesso em: 19 fev. 2016). Ainda, foi premiado também no Prêmio Inovação em Gestão Educacional do INEP em 2011, porém com uma experiência de educação patrimonial que não faz parte desta pesquisa, devido a não corresponder aos critérios da área de Planejamento e Gestão.

⁶⁶ O convênio é respaldado pela legislação brasileira, pois o Instrumento Particular de Parceria está amparado pela Lei 8.666/1993, que estabelece normas sobre “licitação e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, Estados e Municípios.” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 49).

- ao Secretário Municipal, além de se alinhar às determinações do prefeito, cabe “garantir diretores de escolas com competência técnica, selecionados por provas, comprometidos com a política da Secretaria de Educação e responsabilizados pelos resultados e alcance das metas; [...]” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 46);

- ao coordenador do programa no município, cabe “gerenciar mensalmente o alcance das metas pelas escolas; acompanhar o desenvolvimento das ações e analisar os dados consolidados do Programa, [...]” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 46);

- o diretor de escola deve se responsabilizar pelos resultados da escola, e entre várias outras atribuições, “liderar os membros da comunidade escolar no alcance das metas da escola.” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 47). O diretor escolar poderia sofrer sanções caso sua escola não alcançasse as metas. Pelo menos dois municípios analisados pelas autoras, que não estão entre os casos desta pesquisa, determinaram penalidades aos seus diretores (ADRIÃO; PERONI, 2011).

Há aí pelo menos três pontos para análise: a responsabilização dos diretores escolares pelos resultados da escola, institucionalizada como política pública pelo IAS. A seleção destes mesmos diretores por prova, à revelia de toda a produção acadêmica na área que condena essa prática e indica a eleição direta do diretor escolar pela comunidade. Por fim, a importância dada à comunidade escolar no envolvimento do alcance das metas.

A responsabilização dos sujeitos escolares pelo bom desempenho da escola, sob a perspectiva de uma avaliação fechada e constante, vai ao encontro da proposta de *accountability* (responsabilização). Conforme a discussão do capítulo II, este seria o quarto passo da adoção do gerencialismo na administração pública. “A outra característica do aparelho do estado [é] a sua tendência para a gestão tecnocrática, sua ânsia crescente de substituir a política com soluções técnicas.” (DALE, 1989, p. 40).

No caso da educação, após a busca pela eficiência a partir da aplicação das avaliações de português e matemática em larga escala, iniciadas em 1990, houve a descentralização da administração e dos recursos financeiros para os municípios; em seguida, um especial interesse nas abordagens de gestão com enfoque na inovação (vide o Prêmio Inovação em Gestão Educacional); e por fim, a administração do público com orientação da iniciativa privada, com monitoramento da qualidade dos serviços prestados e formas de responsabilização do *prestador do*

serviço pelo sucesso do seu *departamento* (accountability). (BRESSER-PEREIRA, 1995; PERONI, 2003; COSTA, 2012; FARENZENA; MARCHAND, 2013).

É a chamada noção de quase-mercado para que o controle da educação pelo Estado corresponda à conveniência do mercado. Ou seja, uma concepção privada e empresarial de educação que formasse trabalhadores competentes e, ao mesmo tempo, consumidores efetivos para aquele mercado, é implementada na educação pública (SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

Da mesma maneira que Teresina-PI, a experiência de Ponta Grossa-PR/11.1, de 2011, como continuidade da experiência 5, coloca a avaliação externa, a ficha de acompanhamento da frequência e desempenho de alunos e professores, visitas sistemáticas às unidades escolares, como recurso para alcançar as metas planejadas.

Observando os resultados positivos apontados nas fichas das experiências, as três do mesmo município paranaense apontam melhoria na nota da Prova Brasil 2005, do Ideb nos anos iniciais do Ensino Fundamental (de 4,7 em 2005 para 5,4 em 2009), e nas taxas de aprovação, reprovação e abandono. Convém dizer que as fichas de inscrição não trazem sempre os mesmos dados, isto é, a cada edição do Prêmio foi solicitado um tipo de índice para comprovar o sucesso da experiência, nem todos referenciados nas fichas. A ficha de 2006 não pede comprovação nem quantitativa nem qualitativa. Por isso, para efeitos da análise desta tese, em breve serão utilizados dados recentes do Ideb e do INEP como forma de possível verificação dos resultados.

É relevante também dizer que as práticas de monitoramento, assim que foram implementadas, não agradaram aos professores, principalmente. Em diversos municípios pesquisados por Adrião e Peroni (2010; 2011), há relatos da resistência de professores às medidas. Sobretudo porque havia uma infinidade de fichas e planilhas para serem preenchidas. Conforme relato:

Tudo é registrado. Quantas leituras cada aluno fez, quais leituras, quantos temas deixou de fazer, se faltou ou não. Temos o sistema de planilhas para acompanhar estas ações. E também o trabalho do professor é acompanhado da mesma forma. Temos planilhas para avaliar os professores. (COMERLATTO, 2010, p. 377).

Mas quem preenchia a maior parte das planilhas eram as professoras das séries iniciais do Ensino Fundamental, o que sem dúvida acarretou ainda mais

trabalho e tensão tanto para manter tudo em dia, quanto para dar conta dos conteúdos e atividades que também eram enviados prontos e tinham prazos previamente estipulados. Em São José do Rio Preto-SP, os profissionais resistiram ao entender que a parceria era uma “coisa neoliberal”, visão essa, segundo o relato, logo superada. (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 150).

Em outro município pesquisado pelas autoras, professores relatam que havia uma coleta diária das informações, o que restringia em muito a autonomia dos educadores.

Até mesmo o conteúdo a ser trabalhado em sala de aula é totalmente controlado: [...] a gente tinha uma lista de conteúdos que a gente tinha que seguir à risca. Então, quando o supervisor entrava na sala, ele olhava qual era o número do dia letivo, qual era o sub-projeto e qual era a aula, então, por exemplo, eu tinha dois dias para trabalhar o Símbolo da Páscoa, mas não interessava se os meus alunos estavam interessados em estudar mais. [...] Os temas já vinham definidos, era obrigado, tu não debatias com o aluno o que ele queria estudar, tu tinhas que a partir daquele dia, trabalhar aquela temática, e durante aquele período que tinha sido pré-definido. E aí de ti se não fizesse certo. (Professora município A). (PERONI, 2010, p. 10-11).

A educação não pode ser racionalizada e rotinizada, pois a relativa liberdade dos profissionais da educação lhes dá “legitimidade pela tradição” que deve ser conservada. (DALE, 1989, p. 64, tradução nossa).

Outro ponto de descontentamento, levantado por alguns relatos da pesquisa das autoras em 10 municípios, foi o da falta de consulta à comunidade educacional para a adoção da parceria com o IAS. Nenhum município consultou a comunidade escolar antes de estabelecer a parceria.

As justificativas para a adoção da parceria que foram declaradas pelos entrevistados pautavam-se na falta de organicidade e de “profissionalismo” da gestão da educação municipal [...] e na qualidade lastimável dos indicadores de desempenho [...]. Essa justificativa remete à necessidade, que muitos dos sistemas públicos encontram, de desenvolverem a contento e de forma autônoma rotinas e procedimentos de assessoria às escolas, tendo em vista a falta de condições técnicas e políticas [...].” (ADRIÃO; PERONI, 2011, p. 50, grifos das autoras).

Por fim, há a questão do custo com os programas do IAS. Um dos municípios revelou que teve que pagar a manutenção do SIASI à empresa de consultoria que prestava serviços ao IAS. Todos os municípios que adotaram o Gestão Nota 10 tiveram que pagar uma taxa por este sistema (PERONI, 2010).

Em geral, os dados de 2009 apontam que os valores das despesas com a experiência, da maior parte dos municípios pesquisados, eram em torno de cinco mil reais. Havia também as despesas com o deslocamento das equipes das secretarias à sede do IAS em São Paulo, ou o custeamento das despesas dos assessores técnicos e superintendentes do IAS quando tinham que comparecer no município. Ou seja, o investimento do dinheiro público na educação pública tinha um desvio, uma curva no caminho que chegava à iniciativa privada.

As ações do IAS, mesmo após o fim das parcerias, continuaram reverberando na educação pública dos municípios pesquisados. A maioria indica que continuou com o mesmo modelo de gestão, mesmo porque já era a política educacional adotada, inclusive sobre a forma de leis.

A experiência de Ponta Grossa-PR/11.3, por exemplo, é a própria elaboração do Plano Municipal de Educação para o decênio 2008-2017, que culminou na lei promulgada no final de 2008. Lembrando que este município firmou a parceria com o IAS em 2005 e teve cinco experiências inscritas nas quatro edições dos Prêmios, das quais três foram identificadas como da área de planejamento e gestão, mas todas eram resultados dos programas acordados com o IAS.

Um exemplo de parceria bastante duradoura é São Mateus-ES que, pelo menos até 2015, manteve a parceria. Foi implantada em 2001, premiada na edição de 2006 e se tornou um caso de sucesso para a implantação de experiências semelhantes em outras cidades do Brasil, que então fizeram acordo com o IAS.⁶⁷

Outro exemplo notório é o Sobral-CE, que teve sete experiências inscritas no decorrer das edições do Prêmio, e as duas explicitamente ligadas ao IAS em suas fichas de inscrição, foram premiadas seguidamente em 2006 e em 2008. Em 2006 pelo Escola Campeã com uma política de alfabetização. E em 2008, por uma política de seleção de diretores escolares,

[...] por critérios meritocráticos que buscou um perfil que contemplasse: visão sistêmica, visão estratégica, senso ético, comprometimento, iniciativa, liderança, comunicação, relacionamento interpessoal, equilíbrio emocional, flexibilidade, criatividade, motivação, cooperação e criticidade. A seleção teve cinco etapas: prova escrita, curso, avaliação comportamental, entrevista e aferição de títulos. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

⁶⁷ No link, a notícia da cooperação entre o município capixaba e um rondoniense, a partir da parceria com o IAS, em 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/vEp2pb>> Acesso em: 23 fev. 2016.

As características exigidas para a assunção ao cargo de diretor se identificam com a de um gestor empresarial. No Brasil, desde a década de 1990 e em consonância com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), se instalou um “novo imaginário social e organizacional na administração pública brasileira: a cultura do Management.” (COSTA, 2012, p. 177). Essa cultura tem pressupostos, tais como:

[...] a crença numa sociedade de mercado livre; a visão do indivíduo como auto-empresendedor; o culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; o culto de símbolos e figuras emblemáticas como palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência), “gerentes heróis”; a crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizadas grupais. (COSTA, 2012, p. 177, grifos do autor).

O discurso do campo da administração pública incorporou as ideias e as expressões gerenciais do novo empresário. O diretor escolar é uma das pontas finais, juntamente com o professor, de uma cadeia de responsabilização que começou no amplo conjunto de reformas, prescritas internacionalmente (PARO, 1996, 2003 e 2004). E que chegam ao final dos anos 2000 “obrigando” o gestor municipal brasileiro a assinar o termo de compromisso do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação, para ter direito a mais recursos financeiros através do PAR. Essa foi a medida regulatória que o governo federal criou para mediar a descentralização financeira municipal. Com a descentralização os municípios passaram a subsidiar os 10 primeiros anos⁶⁸ da educação básica (ADRIÃO; GARCIA, 2008; OLIVEIRA, 2012; FARENZENA; MARCHAND, 2013).

São essas as características do diretor que o município cearense prescreveu em meados de 2008. Praticamente um *herói da escola*, responsável primeiro e último por todos os fracassos e sucessos da unidade. Em seus estudos, Vitor Paro (1996, 2003 e 2004) registra esse peso sobre o diretor, principalmente no que se refere ao seu papel antagônico de representar burocraticamente o Estado e, democraticamente, a comunidade escolar.

⁶⁸ “É preciso considerar que o atendimento à criança pequena inicia-se aos 4 meses de idade, mas que em muitas localidades não existe atendimento para a faixa etária de 0 a 6 anos ou é muito restrito; que o primeiro ciclo do Ensino Fundamental termina aos 10 anos na maior parte dos sistemas de ensino; e que esse período de escolaridade é de responsabilidade municipal.” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 785). A partir de 2016, em cumprimento ao PNE 2014-2024, os municípios precisam arcar, minimamente, com a oferta de vagas para todas as crianças a partir dos 4 anos.

Hoje parece que a relação Estado-escola está ainda mais opressora sobre a responsabilização do diretor escolar. Do diretor está sendo exigido o cumprimento de metas e ações nem determinadas objetivamente pelo Estado, tampouco pelos anseios da comunidade que representa ou lidera.

O peso é maior, dado que o diretor responde aos resultados finais de sua escola que pesa no cômputo geral dos resultados educacionais do município. É um conjunto de pressão por resultados em cadeia, que vai do diretor ao secretário municipal que precisa prestar contas às metas assinadas no termo do PAR, sob pena de sofrer sanções técnicas e financeiras.

Desta maneira, em que pese que as metas incluam a participação da comunidade em conselhos escolares, por exemplo, as experiências concorrentes ao Prêmio pouco apontam a participação da comunidade na tomada de decisões ou das ações dos conselhos.

Ora, as decisões já haviam sido tomadas. E estão reveladas nas metas do PNE que cabe aos municípios cumprir. No entanto, os municípios tinham autonomia para decidir as formas de se fazer isso. Mas para muitos, pobres não só financeiramente, mas também técnica e pedagogicamente, a solução mais viável e cômoda foi firmar parcerias com organizações civis, como o IAS, dado que eram sugeridas pelo próprio PAR.

E o IAS apresenta em seus documentos um perfil de gestão educacional condizente ao gerencialismo. Por isso, a seleção de diretores por critérios meritocráticos não surpreende. Há outros municípios, inclusive no Ceará, que também adotaram esta forma de seleção, e serão tratados mais adiante por não estarem sob as orientações de outras instituições privadas que não o IAS.

Ainda que em alguns casos mecanismos democratizadores da gestão escolar tenham sido implantados, nomeadamente a consulta aos diversos segmentos da comunidade escolar para a escolha dos dirigentes ou estratégias de descentralização de recursos financeiros para a esfera escolar; o IAS imprimiu uma lógica de gestão diferente da gestão democrática. (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 378).

Todavia, as experiências identificadas como parceiras do IAS neste trabalho não apresentaram elementos democratizantes. Na verdade, nas aqui tratadas parece haver elementos que sugerem priorização ou privilegiamento de algumas experiências na concorrência ao Prêmio.

No caso do município do Ceará, a consultora do Prêmio de 2006 (vide Capítulo II), contou em entrevista que o município cearense já recebia uma atenção especial do INEP, provavelmente sob a forma de auxílio técnico para o incentivo de experiências inovadoras. Ocorre que a premiação por duas vezes seguidas, ainda mais de experiências tuteladas pelo IAS, pode nos dizer um pouco sobre o tipo de gestão priorizado pelo Prêmio do INEP.

Em resumo, a pressão exercida sobre diretores escolares e professores pelos superintendentes que faziam visitas periódicas às escolas, o perfil centralizador de liderança que justifica a ausência de conversa com a comunidade, as mudanças na concepção de gestão, desde controles rigorosos de frequência e de planejamento de ensino até a seleção competitiva de diretores, em muito se aproxima de uma concepção gerencial de gestão, e em pouco do tipo de gestão promulgado pela LDB.

O artigo 14 da LDB indicou que cada sistema de ensino poderia definir as normas da gestão democrática do ensino público, desde que pautadas pela participação da comunidade escolar em conselhos escolares, e pela participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico.

Aí aparece uma lacuna onde possivelmente a iniciativa privada se assentou. Um sistema de ensino compreende toda a estrutura educacional de um município ou de um estado da federação. Porém, os princípios para a definição das normas da gestão escolar dizem respeito, notadamente, às unidades escolares em seus conselhos e projetos, e não à administração pública do sistema educacional como um todo.

Esta lacuna, presente na LDB há 20 anos, permitiu que novas formas de gestão educacional tomassem o lugar do que poderia ter sido definido, na forma e no conteúdo, como emancipatório, participativo, até mesmo democrático num sentido mais ampliado. Ao contrário, o que temos agora no PNE como exigência para que estados e municípios elaborem lei própria de gestão democrática (BRASIL, 2014a, Art. 9º), vai em direção contrária.

A nova lei ou sua adequação deverá estar respaldada pela meta 19 do plano, que indica que até 2016 se efetive a gestão democrática da educação “associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.” (BRASIL, 2014a, não p.).

E o IAS vai nesta direção e assim não *ignora* a democracia, mas também não utiliza este verbete em seus documentos, conforme varredura realizada nos cinco relatórios disponíveis em seu site. Seus valores certamente são assentados no Estado democrático de direito, valores estes circunscritos a uma visão liberal da democracia nos moldes brasileiros, e nos preceitos gerencialistas perceptíveis no PNE.

No seu relatório anual de resultados 2014, por exemplo, logo na apresentação do documento assinada por Viviane Senna, presidente do IAS, está clara a intenção do seu trabalho, ou melhor dizendo, em suas palavras, qual é a missão e as iniciativas do IAS para cumpri-las:

[...] trabalhamos em parceria com governos, empresas, pesquisadores e educadores para levar educação de qualidade a milhões de crianças e jovens, em cerca de 1.500 municípios brasileiros, em todos os Estados do País. Para cumprir nossa missão, promovemos uma série de inovações nas redes públicas parceiras, levando conhecimentos de diversas áreas (como economia e administração) para as secretarias de Educação, com o objetivo de promover políticas públicas mais eficientes e equitativas. (IAS, 2014, p. 3).

Os preceitos são econômicos e administrativos com vistas à eficiência. Não são citados os valores pedagógicos e educativos com vistas à formação integral do estudante. Quando se refere ao trabalho pedagógico o documento se manifesta ou na direção de modelos pedagógicos de ensino, como o já extinto *Acelera Brasil*, ou em comparação à mesma importância dada ao trabalho pedagógico e à gestão de pessoas.

Discussões sobre formação pedagógica ou integral também não aparecem, mas sim “Programa de Apoio à Formação de Profissionais no Campo das Competências Socioemocionais”, com apoio da CAPES (IAS, 2014, p. 30). Sobre os atuais programas de formação continuada há um extenso documento linkado no relatório que pode ser acessado para estudos futuros. Inclusive, o documento cita o caso de Sobral-CE/08, além de mais um município e dois estados que escolheram a

formação para seus professores.⁶⁹

Os programas vigentes entre 1997 e 2009 - *Acelera Brasil*, *Educação pela Arte*, *Largada 2000*, *Se liga*, *SuperAção Jovem*, *Circuito Campeão*, *Gestão Nota 10*, *Comunidade Conectada* e *Escola Conectada*, e *Fórmula da Vitória* - deram lugar, após uma avaliação do impacto real do IAS nas redes de ensino em 2008, às agora chamadas *Soluções Educacionais*. São basicamente quatro, sendo a primeira para o Ensino Médio, desenvolvida juntamente com a Secretaria Estadual da Educação do Rio de Janeiro.

A segunda, desenvolvida com o estado de São Paulo para os anos finais do Ensino Fundamental, propõe a “formulação de uma política para a Educação Integral, que contempla a definição de uma matriz flexível de competências, a organização integrada do currículo, a formação e o acompanhamento das equipes e o monitoramento e avaliação de processos e resultados.” (IAS, 2016, não p.).⁷⁰

A solução Políticas de Aprendizagem escolar ainda é direcionada aos anos iniciais do Ensino Fundamental e contempla dois dos programas anteriores: o *Se liga* para alfabetização, e o *Acelera Brasil*, como correção de fluxo para a distorção-idade série (IAS, 2016).

Por fim, as soluções de Avaliação se referem àquelas das competências emocionais. É um processo avaliativo aplicado em larga escala em alunos do 5.º ano do Ensino Fundamental e do 3.º ano do Ensino Médio, “sem a qual seria impossível determinar a efetividade das políticas públicas e das práticas pedagógicas, identificar obstáculos, priorizar objetivos e replanejar ações ao longo da trajetória

⁶⁹ Disponível em: <<http://educacaosec21.org.br/formacaocontinuada/>> Acesso em: 25 fev. 2016. Apenas um parêntese para o caso da rede estadual de Goiás citada neste documento e que adotou, desde 2011, esta política de formação. Atualmente está em discussão um projeto de terceirização da administração de 23 escolas estaduais em Goiás. A gestão das escolas estaduais passaria para as chamadas organizações sociais - as OS, instituições privadas, mas sem fins lucrativos. Segundo a reportagem da Revista Nova Escola, “a gestão escolar ganharia eficiência, reduziria custos e melhora a qualidade do ensino. Mas um levantamento exclusivo da revista lança sérias dúvidas sobre a concretização desse cenário. O perfil exclusivo das 10 OS que disputam o edital do governo mostra empresas com menos de um ano de vida, com escassa experiência em Educação e com equipes técnicas ainda não definidas.” REVISTA NOVA ESCOLA. **Exclusivo:** quem vai administrar as escolas de Goiás? São Paulo: Abril, fev./2016. Disponível em <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/radiografia-oss-goias-938045.shtml>> Acesso em: 25 fev. 2016.

O IAS não é uma das candidatas. O perfil do IAS não é o de gerir os sistemas de ensino, mas ofertar políticas educacionais - “Soluções” no léxico do IAS - para estados e municípios.

⁷⁰ Disponível em: <<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/como-atuamos/solucoes-educacionais/ensino-fundamental-anos-finais/>> Acesso em: 25 fev. 2016.

escolar.” (IAS, 2016, não p.). Tomado como um guia essencial para a formulação de políticas públicas,

As questões que compõem o instrumento dizem respeito às atitudes, sentimentos e percepções dos alunos em relação a si mesmos e são respondidos pelos próprios estudantes. Os resultados dessa avaliação oferecem às secretarias de educação um panorama geral das redes e das escolas. (IAS, 2016, não p.).

A aplicação-piloto do instrumento de avaliação socioemocional foi em 2013 para 25 mil alunos da rede estadual de ensino do Rio de Janeiro. Além da própria secretaria, foi parceira no desenvolvimento do projeto a OCDE. Em março de 2014, com o apoio do MEC e do INEP, o IAS promoveu o Fórum Internacional de Políticas Públicas “Educar para as competências do século 21”, com a participação do ministro da educação - na época, José Henrique Paim, o presidente da CAPES e autoridades internacionais como a secretária da educação de Ottawa, do Canadá (IAS, 2014).

Desta experiência resultou o Programa de Apoio à Formação de Profissionais no Campo das Competências Socioemocionais, em parceria com a CAPES. “O apoio técnico do Instituto já contribuiu, inclusive, para o primeiro edital de seleção de projetos de pesquisas com esse enfoque, lançado em 2014.” (IAS, 2014, p. 30).

Dez projetos de mestrado e doutorado na área das competências socioemocionais já estão em andamento em pelo menos duas das universidades parceiras, entre elas a Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Este panorama das últimas ações do IAS demonstram o quanto ele cresceu em forma e em conteúdo. Vejam, é ele quem orienta tecnicamente a CAPES neste processo específico da pesquisa em competências socioemocionais. Sua influência não chegou somente nos sistemas municipais e alguns estaduais. Está diretamente influenciando o principal órgão de consolidação e expansão de pesquisa científica do país.

Além disso, as soluções educacionais do IAS já se estendem para os anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, demonstrando um rigoroso planejamento estratégico baseado em pesquisas e avaliações periódicas (IAS, 2014).

Em teoria, as ações do IAS, dominadas pelo ideário gerencial, buscam conforme sua missão, dar educação de qualidade a milhões de estudantes. Em seu relatório anual afirma “um avanço seis vezes mais rápido que as redes não parceiras no que se refere à melhoria da taxa de aprovação e à queda do atraso e abandono escolares.” (IAS, 2014, p. 3).

Não está registrado a que dados o IAS recorrem para chegar a essa conclusão, mas além das avaliações e monitoramentos próprios, é possível que tenham se utilizado dos resultados oficiais divulgados pelo INEP, como por exemplo, o Ideb ou os microdados de indicadores educacionais, como taxa de rendimento e de distorção idade-série.

Mesmo esses dados por si não revelam se estes estudantes estão realmente recebendo educação de qualidade, dado que “o Ideb tem uma dinâmica própria e sua variação pode ocorrer por alterações pontuais em questões escolares, as quais não têm conexão imediata, necessariamente, com as condições de qualidade.” (GOUVEIA; SOUZA, 2013, p. 847).

O IAS não oferece condições de qualidade, aqui entendidas como condições de infraestrutura escolar, condições de trabalho do professor e condições de gestão da escola (SOUZA; GOUVEIA; SCHNEIDER, 2011).⁷¹ Ele apenas apresenta soluções pontuais para problemas que não estão isolados do conjunto de adversidades que as escolas públicas acumulam, com o agravante de aplicar programas estandardizados para inúmeras realidades diferentes dos municípios brasileiros.

Também, mesmo que as condições de qualidade estivessem dadas, elas não necessariamente se revelariam no Ideb de forma imediata. E caso se

⁷¹ Tomei como referência de condições de qualidade aquelas que fazem parte de uma ampla pesquisa denominada “Políticas educacionais e qualidade e ensino: as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no estado do Paraná”, realizada pelo Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE/UFPR). A pesquisa resultou numa metodologia para avaliação de políticas educacionais. Participei de apenas um período da pesquisa que analisou o índice de gestão. No entanto, a pesquisa gerou um Índice de Condições de Qualidade (ICQ) que teve por objetivo “auxiliar a estabelecer elementos mais objetivos para a avaliação da relação entre política e qualidade educacional. O índice é composto por elementos compostos e articulados advindos das variáveis presentes nos questionários de contexto da Prova Brasil, e organizados em subíndices de Condições Materiais das Escolas; de Gestão Escolar; de Condições do Trabalho do Professor. Nesses subíndices, encontram-se aspectos referentes, por exemplo, a salário e formação docente, existência e uso de equipamentos escolares, forma de provimento do diretor de escola, existência e funcionamento do conselho escolar, dentre vários outros.” (SOUZA; GOUVEIA; SCHNEIDER, 2011; GOUVEIA; SOUZA, 2013, p. 841).

revelassem, precoce ou tardiamente, questiona-se a capacidade do Ideb mensurar a qualidade educacional. O Ideb pode expressar resultados escolares, mas aí se esses resultados indicam a qualidade da educação é muito mais complexo. Mesmo porque, por hipótese, um Ideb de determinado município que tenha sido 3,2 em 2006, e que em 2009 seja de 4,0, ainda é bastante baixo. Apesar da melhoria dos resultados, está bastante distante de revelar a qualidade educacional (GOUVEIA; SOUZA, 2013).

De todo modo, o Ideb e as taxas de rendimento e de distorção idade-série disponibilizadas pelo INEP são uma fonte profícua de dados que, tomados os limites acima descritos, compõem uma importante base para identificar os aspectos quantitativos dos municípios aqui pesquisados.

Utilizo esses dados para fazer um comparativo entre os municípios consigo mesmos observando se o IAS estava com a razão em afirmar que os municípios parceiros avançaram consideravelmente em seus índices. Não faz sentido, para efeitos desta tese, compará-los com outros municípios não-parceiros ou entre os parceiros.

As experiências indicadas ao Prêmio são individuais e busco aqui delinear o conceito de gestão educacional que as permeiam. Observar seus resultados quantitativos serve para cotejar a ação do IAS à mudança ou não dos índices. Identificar a eficácia da parceria público-privada como política pública seria bastante complexo e não cabe aqui, mas é um interessante tema para uma futura pesquisa.

Antes desta análise, cabe justificar que alguns dos 11 municípios pesquisados não foram detalhadamente esmiuçados quanto à ação do IAS por se aproximarem a outros casos que ainda serão tratados. Paraíso do Tocantins-TO, por exemplo, concorreu ao Prêmio 2011 com uma experiência relativa à infraestrutura de todo o sistema com compra de equipamentos e contratação de funcionários. Mesmo que a experiência verse sobre outra política municipal, cita os programas *Acelera Brasil*, *Circuito Campeão* e *Escola do Campo* como parcerias que aconteceram por tempo determinado, atendendo a 2.190 estudantes (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Outro caso, Boca do Acre-AM cita a parceria com o IAS, e apenas quando responde que parcerias foram firmadas, na ficha de inscrição, se remete à *Escola*

Campeã. A experiência é focada no processo de nucleação⁷² de escolas da zona rural, assim como várias outras que não estabeleceram parceria com o IAS, mas que compõem a base de dados desta pesquisa.

A nucleação de escolas da zona rural integrou o processo de municipalização do ensino a partir de 1996. Junto com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1997, criaram a demanda do fechamento das escolas multisseriadas e a concentração de alunos do campo em escolas rurais municipais.

O município de Boca do Acre-AM começou tardiamente a sua nucleação, em 2002. E, mesmo assim, não houve uma nucleação física das escolas, pois por ser uma região cortada por rios, havia as distâncias e o difícil acesso para que os estudantes fossem para uma única escola. O que houve foi a concentração da administração escolar, pois as escolas multisseriadas passaram a ser salas de aula de uma escola-polo, com acompanhamento de um diretor e de um supervisor. Disponibilizaram também transporte escolar, as catraias⁷³.

Como desafios, apresentaram:

A permanência que atingia 30% dos alunos matriculados nas séries iniciais;
O abandono que chegava a 28,6%;
O analfabetismo de crianças que concluíam a 4ª série;
A infrequência escolar que não era preocupação das escolas. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.)

A escolha dos diretores das escolas-polo foi feita inicialmente pela secretaria municipal utilizando o critério de competência técnica. Em seguida, os selecionados passaram pela escolha da comunidade. Essa foi a recomendação do Instituto Ayrton Senna. Segundo a ficha de inscrição de Boca do Acre-AM:

⁷² Processo que tem por objetivo a organização do ensino no meio rural, em escolas-núcleo, contrapondo-se a organização em escolas multisseriadas – orientação esta que implica em maior apoio técnico e financiamento a escolas de menor tamanho, mas localizadas no seio de cada comunidade, ainda que recebendo um pequeno número de alunos. A nucleação viabiliza-se por meio do uso intensivo do transporte escolar e deslocamento de alunos desde suas comunidades para escolas com maior população, onde estes são reunidos em classes de acordo com sua faixa etária. (GONÇALVES, 2010, p. 1).

⁷³ Catraia: Pequeno barco, geralmente com duas proas, bem resistente e que pode ser conduzido por uma só pessoa, usada para transporte e outros serviços em portos, baías etc. (AULETE, 2014, não p.).

A parceria com o Instituto Ayrton Senna que vem desenvolvendo um acompanhamento técnico através da Coordenadora de Gestão Municipal que fez a implantação do Programa Escola Campeã neste município, [...], foram dados os primeiros passos para a elaboração das primeiras Normativas que vinham nortear mais tarde os trabalhos da Rede Municipal de Ensino.

Em dezembro de 2002, no período de 17 a 21 de dezembro chegava em nosso município a senhora [...], que vinha ministrar o primeiro seminário de formação para gestores e supervisores, a partir de então os gestores que haviam passados por uma seleção de competência técnica estavam preparados para desempenhar uma educação com compromisso junto ao seu corpo docente e discente. (FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Ou seja, o Instituto foi o norteador da própria política de implantação da nucleação, sob o Decreto n.º 036/2002, bem como da formação de gestores e professores para tanto. O Programa *Escola Campeã*, aplicado na rede de ensino do município, se baseia, assim como os demais programas do IAS, na “Pedagogia do Sucesso” de João Batista de Oliveira, onde primam pelo “sucesso” alcançado com a “designação de um coordenador com experiência gerencial e total sintonia com o líder do programa.” (POJO, 2012, p. 8).

Esse programa nada mais é do que uma correção de fluxo. Em Boca do Acre-AM, a implantação do programa ocorreu em 2002, quando da nucleação das escolas. A ficha de inscrição do município não explicita como atingiram resultados positivos no desempenho dos alunos. Divulgam que, ao final de 2002, o índice de aprovação foi de 44,7% para 64,1%, e o de abandono de 28,6% para 18,7%. Em 2004 a aprovação era de 75,7%, em 2005 passou para 82,1%. A alfabetização nas séries iniciais que em 2001 era de 60%, em 2005 atingiu 89,8%. Perceberam também maior envolvimento e preocupação dos pais e dos professores, “pois agora se sentem amparados pela secretaria.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

O conjunto de municípios até aqui apresentados integra o escopo das experiências concorrentes ao Prêmio que foram parcerias do IAS. Por isso, estão dispostas juntas na análise de resultados quantitativos que mostro agora.

As fichas de inscrição das quatro edições do Prêmio apresentam perguntas tanto dos resultados qualitativos quanto dos quantitativos obtidos a partir da implementação da experiência. A avaliação analítica dos resultados qualitativos divulgados, sem um conhecimento profundo da realidade de cada município, é impossível para o tempo e a individualidade de uma tese. Seria um trabalho para um grande grupo nacional de pesquisa, com financiamento, que incluiria inclusive, a

visita aos municípios para entrevistas com os dirigentes e os envolvidos na experiência.

Já os resultados quantitativos poderiam ser cotejados à leitura dos indicadores educacionais divulgados pelo INEP da taxa distorção idade-série, rendimento e Ideb dos municípios pesquisados (INEP, 2016). No entanto, também neste quesito as fichas de inscrição são díspares.

Em 2006 não há nenhuma pergunta sobre os resultados, sejam qualitativos ou quantitativos. Em 2008 é pedido que comparem taxas de rendimento, de analfabetismo e de “diminuição de faltas dos professores” do ano anterior à implantação da experiência, e também dos dados mais recentes posteriores à experiência. Mas não exigem a divulgação da fonte. Em 2011 são comparados apenas os resultados dos três últimos Ideb do município. Por fim, em 2013 há uma pergunta genérica sobre os resultados quantitativos e qualitativos que comprovem o atendimento da meta do PNE indicada na questão anterior. Para isso a maioria dos municípios se utiliza de dados oficiais. Ainda assim, muitos não citam a fonte.

Por essa multiplicidade de formas de apresentação dos resultados quantitativos nas fichas no decorrer das edições do Prêmio, bem como a falta de fonte de referência em alguns casos, optei por utilizar somente os dados oficiais do INEP. O objetivo desta análise não é o de verificar se o município lançou um dado oficial ou não, mas de visualizar a trajetória histórica dos números.

Os indicadores educacionais do INEP são apresentados por ano em que foram avaliadas as taxas de distorção idade-série. Estas não foram totalmente concomitantes aos anos de divulgação das taxas de rendimento, conforme a disponibilidade destes dados nos Indicadores Educacionais (INEP, 2016). Por isso, das taxas de distorção idade-série selecionei os anos de 2006, 2008, 2011 e 2014 por coincidirem com os anos das edições, ao mesmo tempo em que seria possível observar a curva temporal dos resultados. Seria interessante ter os números de pelo menos um ou dois anos antes de 2006, mas nessa fonte de dados este é o primeiro e o de 2014 é o último ano com dados divulgados.

A taxa de rendimento foi tomada dos anos de 2007 (não há de 2006), 2008, 2011 e 2014. E do Ideb, de todas as edições: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013. Todos os dados se referem aos anos iniciais do Ensino Fundamental por serem de dependência administrativa municipal, e porque as ações das experiências foram

todas direcionadas às crianças da Educação Infantil e do 1.º ao 5.º ano do Ensino Fundamental do ensino público.

TABELA 6 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013

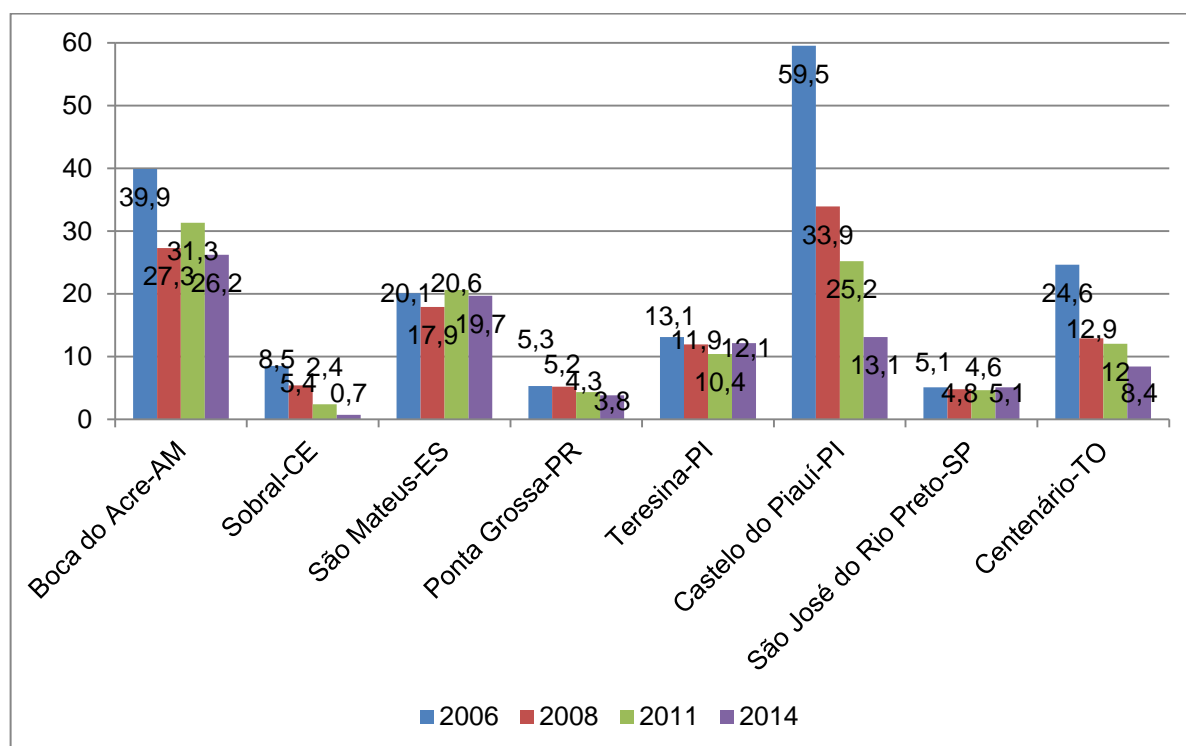
Taxa distorção idade-série (anos iniciais do Ensino Fundamental - %)				
	2006	2008	2011	2014
Boca do Acre-AM	39,9	27,3	31,3	26,2
Sobral-CE	8,5	5,4	2,4	0,7
São Mateus-ES	20,1	17,9	20,6	19,7
Ponta Grossa-PR/06; 11.1; 11.3	5,3	5,2	4,3	3,8
Teresina-PI	13,1	11,9	10,4	12,1
Castelo do Piauí-PI	59,5	33,9	25,2	13,1
São José do Rio Preto-SP	5,1	4,8	4,6	5,1
Paraíso do Tocantins-TO	24,6	12,9	12,0	8,4

FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016).

LEGENDA: 2006, 2008, 2011, 2013.

Para melhor visualização:

GRÁFICO 5 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013 (%)



FONTE: INEP, Indicadores Educacionais, 2006.

A taxa de distorção idade-série indica o atraso escolar dos estudantes em relação à série que realmente deveriam estar cursando. Por esse indicador, observa-se que o impacto dos programas do IAS foram bastante desiguais entre os municípios. Os municípios de Sobral-CE/06, Ponta Grossa-PR, Paraíso do Tocantins-TO e Castelo do Piauí-PI apresentaram taxa em decréscimo constante no decorrer do anos. O município piauiense teve significativa queda entre 2006 e 2008 e não voltou a crescer. Dois mil e oito foi ano de implementação da experiência, inscrita no Prêmio em 2011.

Boca do Acre-AM, São Mateus-ES, Teresina-PI e São José do Rio Preto-SP oscilaram, sendo que Boca do Acre-AM e Paraíso do Tocantins-TO apresentaram quedas significativas de suas taxas em 2008. No caso do município amazonense, a queda foi dois anos após a experiência, mas em seguida, voltou a subir.

Importa dizer que para uma análise mais precisa teria que considerar em que ano cada município firmou parceria com o IAS. Esse nível de profundidade não caberia neste breve estudo. De todo modo, a pesquisa de Adrião e Peroni (2010) traz dados mais precisos das parcerias que, no caso, coincidem com dois municípios deste levantamento: São José do Rio Preto-SP e Teresina-PI.

O primeiro foi parceiro do IAS entre 2001 e 2009, e a experiência inscrita em 2006 vigia desde 2004. Teresina-PI é parceiro desde 2001 e até o término da pesquisa de Adrião e Peroni (2010), a parceria continuava. Então, São José do Rio Preto-SP já era parceiro há cinco anos quando inscreveu a experiência no ano de 2006. Neste município, a variação do índice da taxa de distorção idade-série foi pequena, inclusive com ligeiro aumento em 2014.

Este município certamente havia participado do programa de correção de fluxo - *Acelera Brasil* -, pois este era o pré-requisito para a participação no *Escola Campeã*, sob a qual inscreveram a experiência junto com o *Gestão Nota 10*. Assim, o crescimento da taxa de distorção idade-série parece não representar o sucesso do programa instalado pela parceria.

Teresina-PI também estava inscrito sob os dois programas do IAS citados acima. Com a parceria desde 2001 e com a experiência inscrita em 2006, mas implementada em 2003, o índice de distorção idade-série foram decrescentes nos anos subsequentes, mas novamente crescente em 2014. As taxas de distorção idade-série deste município, de qualquer modo, são altas.

Com exceção de Castelo do Piauí-PI, todas as dez demais experiências participaram do programa de correção de fluxo *Acelera Brasil*, pois era a exigência do próprio IAS para participarem da *Rede Vencer* que agregava os programas *Escola Campeã* e *Gestão Nota 10*. A partir das taxas da tabela não se pode afirmar que o programa *Acelera Brasil* teve sucesso na maior parte dos municípios pesquisados.

Dos municípios que tiveram maior queda na taxa de distorção idade-série, Paraíso do Tocantins-TO teve queda de 48% na taxa em 2008. No entanto, a experiência foi realizada em 2009, sendo inscrita em 2011, o que demonstra que os resultados da experiência não tiveram influência nesta diminuição da taxa de distorção idade-série.

Igualmente, Castelo do Piauí-PI diminuiu em 43% a sua taxa de distorção idade-série nos anos iniciais do Ensino Fundamental de 2006 para 2008. Mas aqui a experiência iniciou-se em 2008 para inscrição no Prêmio em 2011. Como este município não participou do programa *Acelera Brasil*, justamente para corrigir o fluxo escolar, e sim do *Gestão Nota 10*, não necessariamente esta queda expressa a influência do programa. Porém, as quedas foram constantes, ano após ano, e expressivas.

O município cearense, nas duas vezes em que foi inscrito e premiado, além de experiência inovadora modelo segundo a consultora do INEP que foi entrevistada, já apresentava baixa taxa em 2006. Este município implementou os programas *Escola Campeã* e *Gestão Nota 10* em 2001, mas a parceria com o IAS iniciou em 1997 com o programa *Acelera Brasil*. E até o final de 2015, ao menos, a parceria continuava. Neste município houve queda de 80% da taxa de distorção idade-série entre 2006 e 2014, representando inegável sucesso do *Acelera Brasil*.

A taxa de rendimento compreende a taxa de aprovação, de reprovação e de abandono. Os municípios parceiros do IAS assim se apresentam:

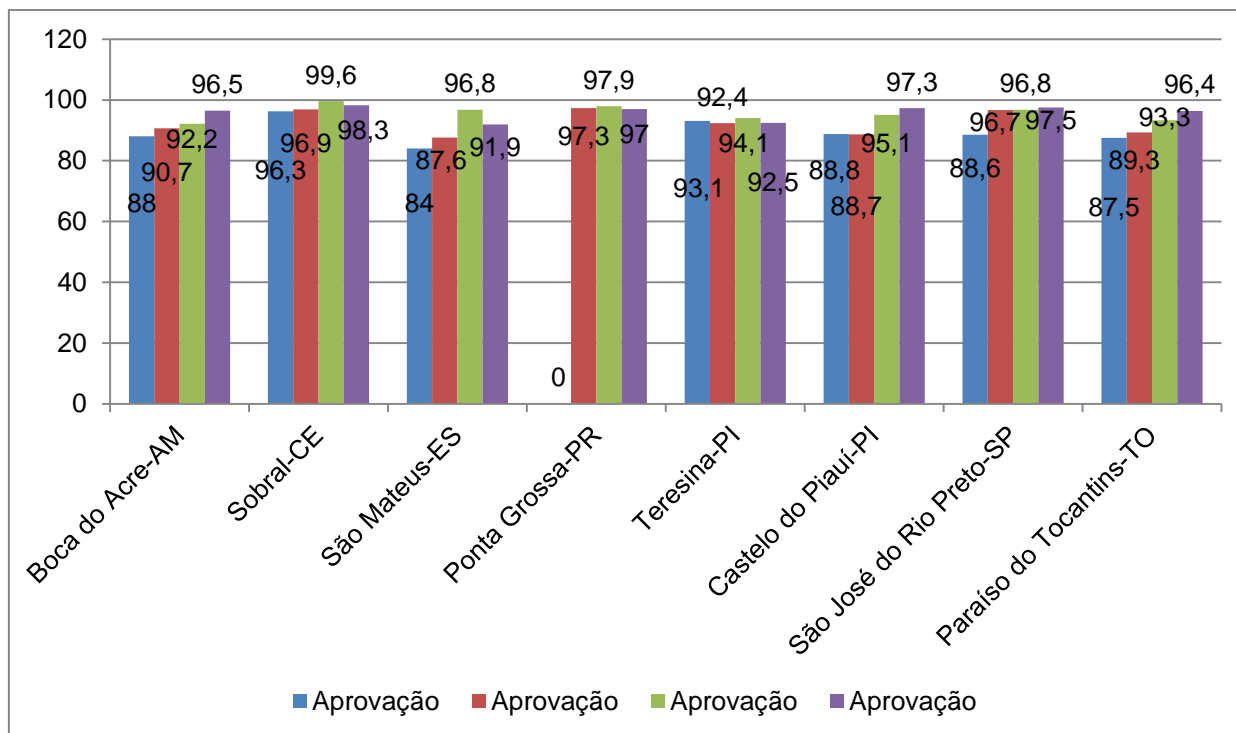
TABELA 7 - TAXAS DE RENDIMENTO NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013

Taxa de rendimento (anos iniciais do Ensino Fundamental - %)									
Taxa	Ano	Boca do Acre-AM	Sobral-CE	São Mateus-ES	Ponta Grossa-PR/06; 11.1; 11.3	Teresina-PI	Castelo do Piauí-PI	São José do Rio Preto-SP	Paraíso do Tocantins-TO
Aprovação	2007	88,0	96,3	84,0	--	93,1	88,8	88,6	87,5
	2008	90,7	96,9	87,6	97,3	92,4	88,7	96,7	89,3
	2011	92,2	99,6	96,8	97,9	94,1	95,1	96,8	93,3
	2014	96,5	98,3	91,9	97,0	92,5	97,3	97,5	96,4
Reprovação	2007	8,5	3,7	12,8	4,2	6,3	9,8	3,3	9,6
	2008	6,9	3,1	12,0	2,6	7,3	10,6	3,2	10,3
	2011	4,6	0,4	3,2	2,0	5,7	4,8	2,9	6,6
	2014	2,2	1,7	7,9	2,9	7,3	2,7	2,5	0,1
Abandono	2007	3,5	0,0	0,8	0,1	0,6	1,4	0,7	2,9
	2008	2,4	0,0	0,4	0,1	0,3	0,7	0,1	0,4
	2011	3,2	0,0	0	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1
	2014	1,3	0,0	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0

FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016).

Em gráficos separados por taxa, para melhor visualização:

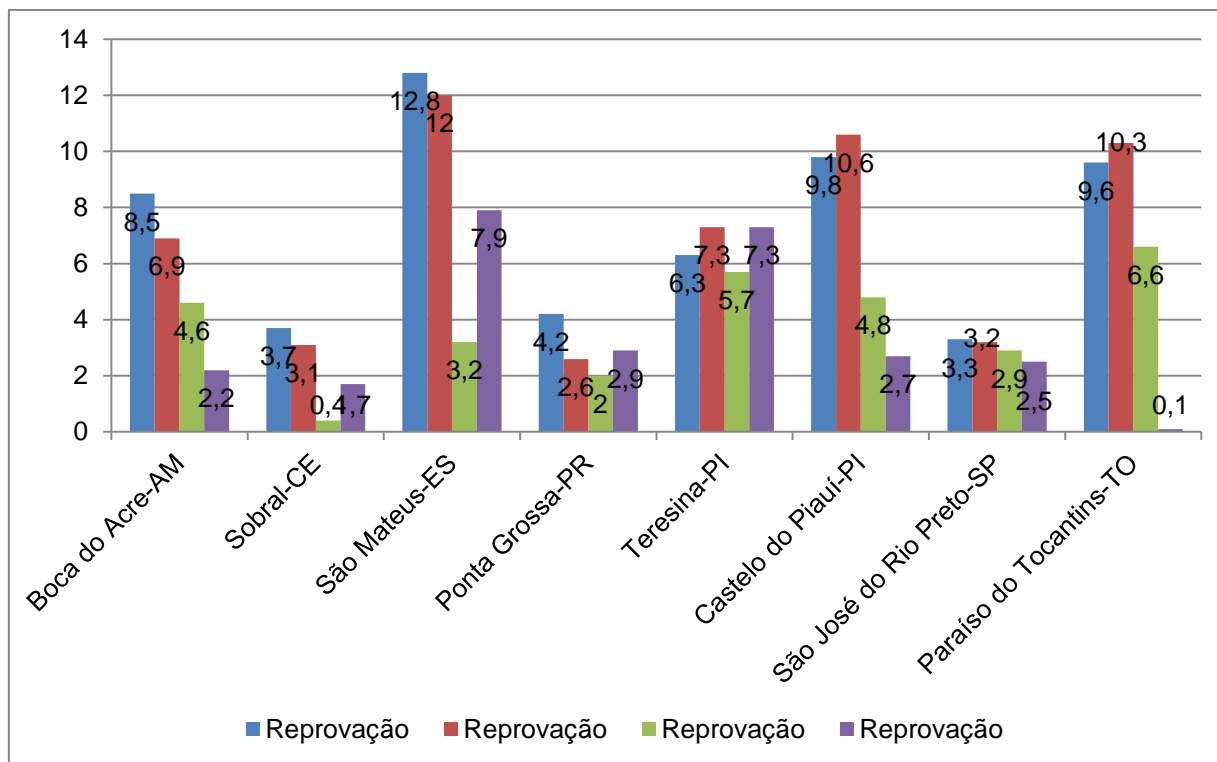
GRÁFICO 6 - TAXA DE APROVAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013 (%)



FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016).

A taxa de aprovação é crescente em praticamente todos os municípios de 2007 a 2011. Em 2014 ocorre pequena queda nos municípios do Ceará, Espírito Santo, São Paulo, Paraná e Teresina-PI, que teve também uma pequena variação em 2008. A queda em São Mateus-ES foi a mais significativa, em 4,9%.

GRÁFICO 7 - TAXA DE REPROVAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013 (%)



FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016).

A taxa de reprovação aumentou muito em São Mateus-ES. Era alta entre 2007 e 2008, cerca de 12%, mas após uma representativa queda em 2011 para 3,2%, voltou a subir em 2014 e foi para 7,9%. A taxa de reprovação subiu também nas redes municipais do Ceará e do Paraná, e em Teresina-PI, sendo neste último mais acentuada.

A taxa de abandono não foi transposta a um gráfico porque seus valores, em quase todos os municípios, diminuiram a quase zero em 2014, com exceção de Boca do Acre-AM.

A taxa de rendimento de modo geral, que indica pequena, mas importante diminuição na taxa de aprovação nas séries iniciais da rede pública municipal e, conseqüentemente, aumento das taxas de queda e abandono, é curiosa. As taxas vêm num crescendo e é curioso que a partir de 2014 tenham decaído. A leitura das taxas nos próximos anos poderá revelar se esta tendência se confirma.

Não se pode confirmar que as ações do IAS - monitoramento e controle rigoroso de frequência de professores e alunos, notas e conteúdos escolares, e correção de fluxo - tenham influenciado na melhoria das taxas de rendimento dos

estudantes dos anos iniciais nas secretarias de educação que atuaram. Tampouco ser responsável pelas quedas de aprovação em 2014. Mas a partir das afirmações do Instituto em seu último relatório (IAS, 2014), as “soluções educacionais” do IAS têm feito diferença na vida de alunos e professores. Inclusive, o relatório é recheado de depoimentos positivos. Abaixo, o balanço de 2014, ano em que justamente os municípios parceiros caíram em rendimento.

O ano de 2014 marcou a evolução das Soluções Educacionais Acelera Brasil, Se Liga e Fórmula da Vitória, Gestão Nota 10 e Circuito Campeão para um modelo de Gestão da Aprendizagem Escolar alinhado com as metas do Plano Nacional de Educação para o Ensino Fundamental. Por meio das Soluções de Políticas de Aprendizagem Escolar, estivemos presentes em mais de 520 municípios e 19 Estados, formando mais de 33 mil educadores e impactando cerca de 1 milhão de alunos. (IAS, 2014, p. 20).

E no mesmo texto ressaltam que nos últimos 20 anos os resultados foram significativos. Que 93,4% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos frequentavam o Ensino Fundamental em 2013. Por outro lado, no mesmo ano, quatro entre dez alunos estavam dois anos atrasados em relação à série, chegando a 3,7 milhões de estudantes em distorção idade-série (IAS, 2014).

Vejamos outro indicador, o Ideb⁷⁴. Ainda que bastante baixo, na maioria dos municípios teve constante crescimento.

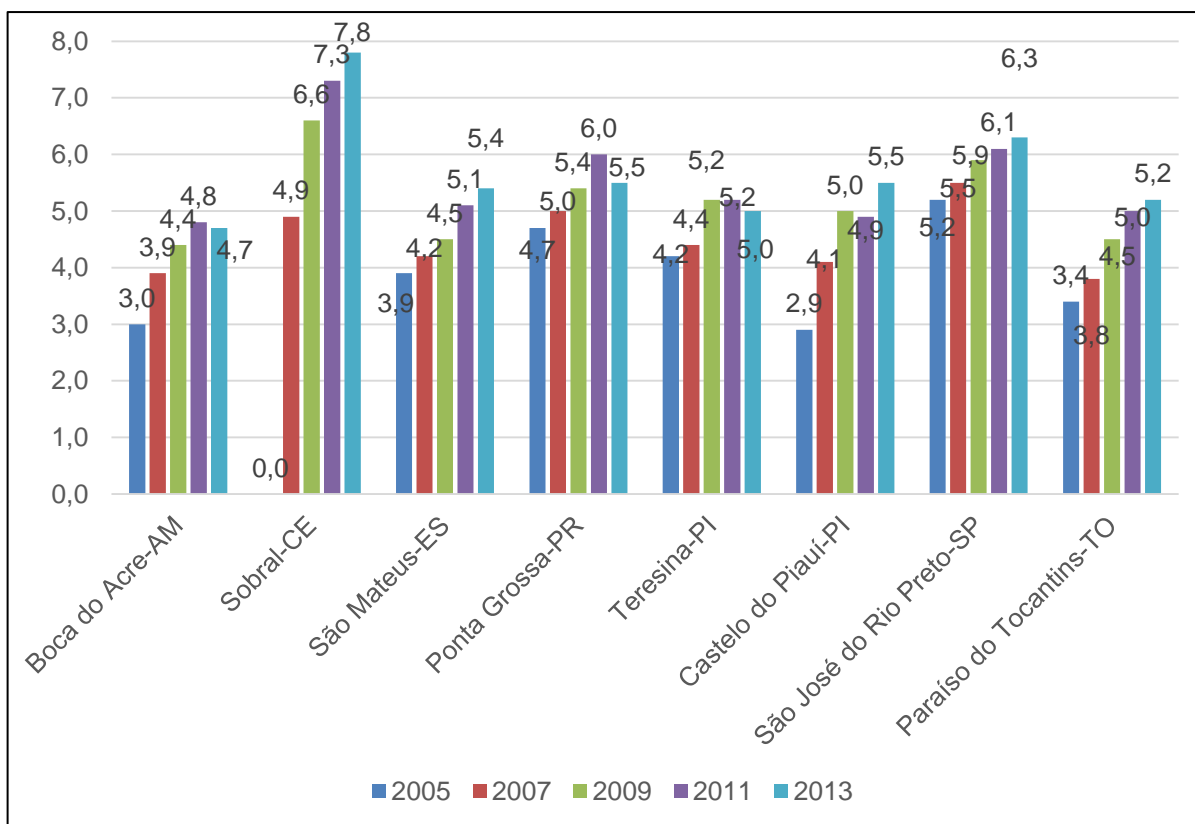
TABELA 8 - VALORES DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013

Ideb Observado					
Município	2005	2007	2009	2011	2013
BRASIL	3,4	4,0	4,4	4,7	4,9
Boca do Acre-AM	3,0	3,9	4,4	4,8	4,7
Sobral-CE	4,0	4,9	6,6	7,3	7,8
São Mateus-ES	3,9	4,2	4,5	5,1	5,4
Ponta Grossa-PR/06; 11.1; 11.3	4,7	5,0	5,4	6,0	5,5
Teresina-PI	4,2	4,4	5,2	5,2	5,0
Castelo do Piauí-PI	2,9	4,1	5,0	4,9	5,5
São José do Rio Preto-SP	5,2	5,5	5,9	6,1	6,3
Paraíso do Tocantins-TO	3,4	3,8	4,5	5,0	5,2

FONTE: INEP, IDEB (2013).

⁷⁴ O Ideb é calculado com base na taxa de aprovação e no desempenho dos alunos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e na Prova Brasil. Quanto maiores forem a nota da instituição nas provas e a aprovação, melhor será a sua classificação, numa escala de zero a dez.

GRÁFICO 8 - EVOLUÇÃO DO IDEB NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013



FONTE: INEP, IDEB (2013).

Com exceção de Boca do Acre-AM, todos os municípios em parceria com o IAS têm valores do Ideb acima da média brasileira. Mas essa é a regra da maior parte dos mais de cinco mil municípios do país, não podendo ser atribuído ao IAS essa exclusividade de ascensão. Embora o Ideb de 2005 do município cearense não tenha sido divulgado, destacam-se os altos Ideb de lá que mesmo com uma taxa de reprovação crescente em 2014, teve em 2013 o quinto maior Ideb do país. A maior nota do Ideb naquele ano foi do município São José da Barra, em Minas Gerais, com valor 8,0 (INEP, 2013). Também o município amazonense, o paranaense e Teresina-PI tiveram Ideb de 2013 menores que os de 2011, ao contrário das metas estabelecidas.

Os números do Ideb não refletem exatamente melhorias, nem qualidade, nem mesmo a influência do IAS, mas servem como parâmetro avaliativo padronizado para todo o país. No entanto, não pode ser utilizado como retrato fiel das instituições nem como medida de qualidade (FREITAS; ALMEIDA; DALBEN, 2013; GOUVEIA; SOUZA, 2013).

Ao não levar em conta o nível socioeconômico de escolas, municípios e estados, o Ideb desconsidera os fatores que pesam sobremaneira num mau resultado, que vão desde as condições físicas e psicológicas com que as crianças chegam à escola, até a falta de infraestrutura escolar, baixos salários dos profissionais da educação e precariedade técnica e pedagógica de muitas secretarias municipais.

[...] o Ideb tem alta correlação com o nível socioeconômico do alunado. Assim, ao atribuir a esse indicador o status de síntese da qualidade da educação, assume-se que a escola pode superar toda a exclusão promovida pela sociedade. Há uma farta literatura que mostra que isso é impossível. Todos os alunos têm direito de aprender, e os conhecimentos e habilidades especificados para educação básica devem ser os mesmos para todos. No entanto, obter este aprendizado em escolas que atendem alunos que trazem menos de suas famílias é muito mais difícil, fato que deve ser considerado quando se usa o indicador de aprendizagem para comparar escolas e identificar sucessos. (SOARES, 2011, não p.).

Tomando as estatísticas gerais do Ideb de 2013, por exemplo, tem-se que os cinco piores índices das redes municipais são todos de municípios do Norte e do Nordeste, dos estados do Amazonas, Maranhão, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, com variação de 2,5 a 2,3. Os melhores índices, variando entre 8,0 e 7,8, são de dois municípios paranaenses, um catarinense, um mineiro e, em exceção, o cearense incluído nesta pesquisa, que recebe apoio técnico do INEP desde antes das ações do PDE/PAR e que tem parceria com o IAS desde 1997.

O município do Ceará procurou o INEP em 2004 pedindo ajuda para o desenvolvimento de um *software* de avaliação de resultados de aprendizagem dos alunos de sua rede. Provavelmente esta demanda já vinha do trabalho em parceria com o IAS, que ainda estava desenvolvendo o seu próprio sistema de monitoramento, o SIASI. Ao mesmo tempo, a Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais do Inep desenvolvia o projeto “Boas Práticas na Educação”, para disseminar práticas inovadoras. Desta iniciativa surgiu depois o Laboratório de Experiências Inovadoras e, em consequência, o Prêmio (INEP, 2005).

Desta maneira, desde 2004 o premiado município cearense tem o apoio técnico do Inep, o que o colocou em boa vantagem perante os demais municípios concorrentes. Tanto que em 2005 foi publicado um documento específico daquela gestão educacional, “dirigida, sobretudo, aos gestores municipais e escolares do

Brasil. Esperamos que eles possam se inspirar nela para introduzir ou aperfeiçoar suas próprias práticas.” (INEP, 2005, p. 14)⁷⁵.

Claro que esta é uma exceção e pelos valores do Ideb fica evidente que a histórica pobreza do Norte e do Nordeste, em comparação com os estados do Sul e Sudeste, influenciam gravemente tanto o desempenho dos estudantes nas avaliações de grande escala, quanto os seus rendimentos escolares. A utilização das notas da Prova Brasil, por exemplo, aplicadas igualmente para todas as crianças do país, com tanta diferença no acesso à educação, contribui para esta enorme desigualdade.

Ainda que o nível socioeconômico fosse considerado na composição matemática do Ideb, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), ele continuaria com problemas de ordem metodológica. “As consequências educacionais das taxas de substituição induzida pelo uso do produto na fórmula do Ideb precisam ser explicitadas e sua adequação para políticas públicas educacionais estabelecidas. Isto não foi feito ainda.” (SOARES, 2011, não p.).

Apesar dos limites o índice vem sendo usado como parâmetro de qualidade e de norte para o encaminhamento de políticas educacionais. Tanto que está referendado legislativamente pelo PNE 2014-2024 na meta 7, como resultado do fomento da qualidade da educação básica, com o objetivo de se atingir o índice 6,0 nos anos iniciais até 2021.

Essa análise quantitativa das taxas de distorção idade-série, rendimento e Ideb não são suficientes para demonstrar o sucesso da parceria do IAS com os municípios aqui tratados. Nem o contrário. Existem outros fatores, como o nível socioeconômico dos municípios e até interesses político-partidários que os envolvem, que precisariam ser profundamente verificados.

O que interessa aqui é que boa parte destes números foram divulgados nas fichas de inscrição dos municípios concorrentes ao Prêmio para demonstrar bons resultados após a parceria. Vimos que os números não são suficientes para afirmar isso e nem são todos positivos.

⁷⁵ Luiz Carlos de Freitas apresenta uma breve análise das políticas educacionais do município fazendo a árvore genealógico-política do mesmo grupo, no poder há décadas. “São políticas de voo de galinha. Focam no índice a ser obtido e constroem as escolas a caminhar nesta direção. Estreitam o currículo em função do índice das disciplinas medidas. Difundem a noção errada de que se a nota média da escola aumentou, então a qualidade também melhorou.” (FREITAS, L. C. **Avaliação Educacional** – Blog do Freitas. 16 nov. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/P5ePZN>> Acesso em: 16 mai. 2016.

A parceria do IAS com os mais de 700 municípios brasileiros, segundo o último relatório divulgado (IAS, 2014), na realidade se soma à regulação das políticas educacionais por meio de

[...] instrumentos do chamado Estado avaliador, como é o caso do Plano de Metas/PAR. É uma política que usa o Ideb (composto também pelo indicador proficiência dos alunos na Prova Brasil ou Saeb) como critério de priorização da assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais e às escolas e como indicador de acompanhamento e de resultados da política e dos programas do PAR. (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p. 794).

O IAS, ao ser cancelado pelo MEC, terceiriza a assistência técnica e pedagógica que no nível do Estado, seria da competência do INEP. Neste sentido, que perspectivas de gestão educacional são geradas ao se admitir que empresas privadas ditem políticas para o ensino público?

A leitura das demais experiências inscritas no Prêmio ao longo de suas quatro edições vai permitir que se trace os caminhos atuais da gestão educacional. Para isso, é preciso olhar para as experiências que firmaram parcerias com outras instituições privadas que não o IAS, que por estarem pulverizadas em outras OSC/Oscip, organizações civis e empresas serão analisadas separadamente.

3.2 A PLURALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Nas fichas de inscrição das 74 experiências com parceria público-privada explicitada tanto na questão direta, como em outras respostas, Organizações Sociais (OS) de várias naturezas foram citadas ou nomeadas 47 vezes.

Somente as OSC/Oscip nomeadas são 24, mas há nove experiências que afirmam terem feito parceria com uma ou mais OS, sem revelar seus nomes. Entre as nomeadas há as de abrangência nacional e também algumas muito pequenas, sediadas apenas no município parceiro. Em resumo, exceto o Instituto Ayrton Senna, as nove não nomeadas e duas OS citadas em duas experiências, todas as demais aparecem apenas uma vez, numa única experiência. Esse caráter pulverizado torna impossível a análise de cada experiência e sua OS separadamente, pois seria necessária outra tese.

Por isso, tomei as experiências que foram mais explícitas e descritivas em relação ao papel da OS na parceria. As demais ou não indicam exatamente o trabalho da OS na condução da experiência ou apenas a citam numa enunciação de tantas outras parcerias. Na realidade, o objetivo aqui é demonstrar de que modo as OS podem interferir nas gestões dos municípios e não exatamente descrever minuciosamente cada uma das parcerias.

O quadro a seguir enumera as experiências que, dentre outras parcerias, destacaram as ações de OS em suas fichas de inscrição. Foram designadas genericamente como OS porque não as nomearam, ou seu nome não foi encontrado nem na consulta a entidades qualificadas como Oscip, nem na lista geral de ONGs do Brasil.⁷⁶

QUADRO 4 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO CONCORRENTES AO PRÊMIO QUE APRESENTARAM PARCERIA COM OS, OSC OU OSCIP.

OS	OSC	OSCIP
Imperatriz-MA	Unai-MG	São João Del Rei-MG
Belo Horizonte-MG	Orobó-PE	Ituiutaba-MG
Recife-PE		Ilhabela-SP
		Ourinhos-SP
		Osasco-SP/11.2
		Votuporanga-SP

FONTE: INEP (2016).

As experiências de Imperatriz-MA, Belo Horizonte-MG e Recife-PE estão genericamente identificadas como OS, primeiro porque a secretaria maranhense apenas se referiu a parcerias com ONG, sem identificá-la nem referir-se às suas ações na experiência inscrita. Esta secretaria de educação, por lei municipal, institui o Fundo Municipal de Educação “com o objetivo de captar e gerir recursos financeiros para criação, ampliação e manutenção das Instituições ligadas ao Sistema Municipal de Educação.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

⁷⁶ ONGs BRASIL. Disponível em: <<http://www.ongsbrasil.com.br/default.asp?Pag=37>> Acesso em: 07 abr. 2016.
BRASIL. Ministério da Justiça. **Consulta a entidades qualificadas.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/consulta-a-entidades-qualificadas>> Acesso em: 07 abr. 2016.

O município pernambucano realizou parceria com o Centro Nordestino de Animação Popular para colaborar na implementação de uma política de formação de leitores. No entanto, não esclarece como foi a contribuição do Centro, nem foi encontrada sua inscrição no cadastro de Oscip, tampouco no de ONGs. O Centro também não possui site. Isto vale também para o município mineiro que realizou uma experiência de encontros sistemáticos entre as famílias e a escola, com a colaboração de ONGs não nomeadas.

Entre as OSC, Orobó-PE criou um “laboratório pedagógico e ecológico” e contou com a OSC Com-vidas. No entanto, não explica a ação da OSC (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

A maioria das experiências firmou parcerias com Oscip. Contando com as 11 experiências do IAS, são 17 os municípios que assinaram termos de parceria com as Oscip. Destas, São João Del Rei-MG afirma na ficha que para realizar uma política de inclusão e participação de comunidades carentes, contou com a colaboração da Associação Cultural Manicômicos. Entre outras parcerias, como o SindComércio, este município não especificou a ação da Oscip, nem das demais organizações (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Osasco-SP/11.2 traz uma interessante proposta de regulamentação do conselho escolar através de lei promulgada em 2007. A experiência conta como propuseram “ações democráticas que privilegiam a participação com igualdade de todos os segmentos”. Ainda que no título da experiência haja uma imprecisão de conceito – *Conselho de Gestão Compartilhada* – “esta experiência é parte do Programa Escola Cidadã da cidade em parceria com o Instituto Paulo Freire.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.). A secretaria municipal contou também com a colaboração da Igreja e de sindicatos.

As seis experiências restantes foram aquelas escolhidas para uma análise mais aprofundada, devido descrição mais detalhada da influência das Oscip. Ituiutaba-MG, por exemplo, realizou parceria com a Oscip Ação Educativa em 2005, mas a experiência foi inscrita em 2008. Segundo o “Quem Somos” do site,

A Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação é uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1994. Sua missão é promover direitos educativo, culturais e da juventude, tendo em vista a justiça social, a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável. (AÇÃO EDUCATIVA, 2016).

Sediada em São Paulo-SP, seus apoiadores incluem organizações nacionais e internacionais, órgãos públicos, além de um grande número de empresas, dentre elas: União Europeia, Unesco, Unicef, MEC, INEP, CNPq, Fundação Roberto Marinho, Instituto C&A, Instituto Unibanco, Sistema S, entre muitos outros. Embora esta parceria tenha sido a central, afirmam também que realizaram outras com empresas, IES e instituições do Sistema S. Segundo a ficha de inscrição, a experiência:

[...] surgiu da necessidade de se estabelecer critérios de avaliação da rede municipal que possibilitasse a execução de um plano de ação, tendo como prioridade a busca de uma maior qualidade da educação. Os indicadores da qualidade na educação (Indique) forneceram uma metodologia simples e eficiente para que esta avaliação fosse realizada de modo democrático participativo por toda a comunidade escolar, incluindo pais, alunos, professores e funcionários, que se engajaram conjuntamente na busca e implantação de ações. O processo de diagnóstico e planejamento através do Indique passaram a ocupar uma posição central nas políticas públicas municipais. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Os Indicadores da Qualidade na Educação - Indique - compõem uma metodologia de autoavaliação, voltada para escolas de Ensino Fundamental e baseada em cinco etapas: criação de um grupo coordenador na escola, mobilização da comunidade escolar, o dia da avaliação, elaboração do plano de ação e monitoramento. De acordo com o site, lançado em 2004, o Indique foi resultado de um consenso entre diversas entidades educacionais e da mobilização da sociedade civil, resultando em diversos documentos. Um deles é sobre os Indicadores de Qualidade na Educação - Ensino Fundamental, utilizada na experiência aqui em destaque (AÇÃO EDUCATIVA, 2016).

A publicação deste material, hospedado inclusive na lista de publicações da SEB, no item Gestão Democrática - Fortalecimento dos Conselhos Escolares, como "Outras publicações de interesse"⁷⁷, contou com a colaboração técnica da Companhia Nacional pelo Direito à Educação, universidades públicas, Fundação Victor Civita, Instituto Ayrton Senna, e outros.

O texto do caderno é simples e objetivo e traz indicações de como fazer o diagnóstico da realidade escolar através da autoavaliação. Esta é dividida em cinco aspectos da realidade escolar: ambiente educativo; prática pedagógica e avaliação;

⁷⁷ BRASIL. MEC/SEB. **Fortalecimento dos Conselhos Escolares**: Publicações. Disponível em: <<http://goo.gl/HI9kPv>> Acesso em: 29 mar. 2016.

ensino e aprendizagem da leitura e escrita; gestão escolar democrática; formação e condição de trabalho dos profissionais da escola; ambiente físico escolar e acesso e permanência dos alunos na escola. É repetida, em vários trechos, a necessidade da participação de todos os segmentos da comunidade escolar no processo (AÇÃO EDUCATIVA et al, 2013).

A mobilização da comunidade escolar para participar da avaliação é o primeiro ponto importante no uso dos Indicadores. Quanto mais segmentos e pessoas participarem da avaliação da escola e se engajarem em ações para a sua melhoria, maiores serão os ganhos para a sociedade e para a educação. Por isso, é muito importante que todos os segmentos da comunidade sejam convidados a participar, não somente aqueles mais atuantes no dia a dia. (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2013, p. 7).

O aspecto da gestão democrática escolar, presente no documento, enfoca o conselho escolar como o principal momento de tomada de decisões na escola, mas também destaca que a participação deve se dar em outros momentos como reuniões pedagógicas, feiras, festas, num entendimento de que democracia se faz na escola com intensa participação, inclusive de crianças pequenas (AÇÃO EDUCATIVA et. al., 2013).

A secretaria municipal de educação justifica a utilização da metodologia de diagnóstico dos problemas educacionais a partir da avaliação por indicadores feita em cada escola, por perceberem a “necessidade de implantação de um processo de gestão democrática participativa que possibilite uma efetiva melhoria da qualidade da educação através da otimização de investimentos para a concretização de ações e projetos idealizados.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Sobre a democratização da gestão do ensino público apontam a criação de mecanismos que garantissem a participação, como a implementação de conselhos escolares em 17 escolas (a rede possui 17 escolas), grêmio estudantil em seis escolas e criação da Casa dos Conselhos⁷⁸ em duas escolas. Ressaltam que a democratização da gestão municipal envolveu a participação da comunidade escolar não somente no diagnóstico. A elaboração do plano de ação também envolveu uma

⁷⁸ Espaço para reuniões, do Conselho Municipal de Educação, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef –, do Transporte Escolar, da Alimentação Escolar, assim como Conselhos Escolares, que visa promover mais autonomia, articulação e interação dentre os diversos colegiados. (RIBEIRO; GUSMÃO, 2010, p. 835).

“metodologia democrática participativa.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Embora indiquem que tenham realizado parcerias também com o Sistema S, empresas e IES, o foco da ficha é na Ação Educativa. Nesta experiência, à Oscip coube:

a) fornecer subsídios e formação para as equipes responsáveis pela aplicação dos indicadores nas escolas; b) acompanhar a aplicação nas escolas, através de visitas e intervenções em plenária; c) sistematizar os dados fornecidos pela aplicação nas escolas, realizando o cruzamento e diagnóstico em nível municipal; d) sugerir um plano de ações em âmbito municipal, em parceria com os técnicos das secretarias, propondo ações no tocante à solução dos pontos levantados no processo diagnóstico, bem como, que subsidiassem a execução dos planos de ação de cada escola. Instituições e centros de pesquisa, como o Ceale da UFMG [Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita da Universidade Federal de Minas Gerais] e pesquisadores da UFU [Universidade Federal de Uberlândia], foram convidados por ocasião da realização do plano de ação, no suporte técnico e teórico para formação de professores e ações específicas. O financiamento coube à secretaria municipal, bem como a execução e acompanhamento das ações propostas pelo plano, em parceria com as escolas. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Percebe-se que a Ação Educativa teve um papel fundamental não só no fornecimento da metodologia, mas na própria sugestão e execução do plano de ação. Esse aspecto denota a influência desta Oscip na proposição de políticas públicas, inclusive pela sua parceria com o MEC. Ainda que não esteja na lista de possibilidades de parcerias propostas pelo PDE para o PAR, o imbricamento da Ação Educativa com o Ministério da Educação é tão orgânico que o órgão público hospeda em seus sites, documentos produzidos em parceria, mas de autoria da Oscip.

O material não traz explicitamente em seus textos um encaminhamento gerencial e técnico da educação. A relevância dada à participação e à gestão democrática, inclusive enumerando seus mecanismos, é um indicador contrário à perspectiva gerencial.

Pesquisa realizada em 2010 sobre o trabalho da Ação Educativa entre estados e municípios brasileiros, indica que 14 secretarias realizavam parceria com a Oscip, utilizando o Indique. Os contatos para a pesquisa foram estabelecidos com três secretarias estaduais (Amazonas, Bahia e Rio de Janeiro) e seis municipais, dentre elas, Ituiutaba-MG (RIBEIRO; GUSMÃO, 2010). A pesquisa corrobora os resultados citados na ficha de inscrição.

Em Ituiutaba-MG, membros das equipes gestoras das escolas relataram que “a Secretaria mudou a interação com as escolas. A Secretaria tem recebido melhor, maior apoio e interação”; “antes tinha um receio de pedir para a Secretaria”; e “a Secretaria pôde conhecer melhor as escolas”. (RIBEIRO; GUSMÃO, 2010, p. 838, grifos das autoras).

Em relação aos dados educacionais quantitativos do município, considerando uma série histórica a partir de 2005, tem-se:

TABELA 9 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ITUIUTABA-MG NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ituiutaba-MG					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,7
2006	15,0				
2007		74,2	7,3	0,4	4,8
2008	14,7	90,8	8,7	0,5	
2009					5,4
2011	11,4	98,4	0,7	0,9	6,3
2013					6,1
2014	4,0	99,6	0,4	0,0	

FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

A taxa de distorção idade-série caiu consideravelmente no ano de 2014. A taxa de aprovação deu um salto em 2008, e em 2014 atinge quase a totalidade dos estudantes. Já a taxa de reprovação tem uma queda abrupta em 2011. A taxa de abandono, mesmo tendo um pequeno aumento em 2011, está zerada em 2014. O Ideb vem num crescendo, apresentando uma leve queda em 2014.

As taxas positivas, no entanto, não são provas de que a política de uso dos indicadores para diagnóstico e plano de ação seja a responsável pela melhoria dos índices do município. Sua ação pode não ter interferido na tendência nacional de melhoria destes índices ou, como afirmado na ficha de inscrição do município, sobre o que aprenderam com as experiências:

Como resultado da aplicação dos indicadores, a elaboração e execução dos planos de ação, pôde-se observar: a) uma maior democratização do processo decisório; b) uma otimização dos investimentos públicos em educação; c) uma melhoria na qualidade da educação nas diversas dimensões do Indique. Neste último critério inclui-se resultados satisfatórios

em testes padronizados, como o Proalfa [Programa de Avaliação da Alfabetização, realizado pela secretaria estadual da educação de Minas Gerais]. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Os resultados em testes específicos do município ou do seu estado de origem não são considerados como indicadores oficiais pelo Prêmio. De todo modo, a ficha de inscrição do ano de 2008 não exigia a fonte dos dados oficiais. Dessa maneira, embora a Ação Educativa trabalhe e aplique técnicas de indicadores e monitoramento, sua forma e uso não parecem ser voltados à concepção mercadológica da educação.

Os aspectos da realidade escolar que a Ação Educativa evoca para a avaliação institucional dos municípios, se aproximam muito mais dos predicados de uma gestão democrática. Ou seja, visa mais que indicadores educacionais, como o Ideb, para medir a qualidade educacional, a exemplo do IAS.

Várias outras OS são citadas nas experiências, mas como dito, não são recorrentes em mais de duas experiências do recorte desta pesquisa. Por exemplo, a OSC Conscienciarte, sediada em Paracatu-MG, faz parceria com as secretarias de educação de Três Marias-MG e Unaí-MG.

Três Marias-MG desenvolveu uma política de capacitação de professores e uma das oficinas era de arte, ofertada pela Conscienciarte. A experiência do município também tinha como parceiros a Votorantim e a Fundação Banco do Brasil (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006). E Unaí-MG estabeleceu parcerias para desenvolver uma política de conscientização das famílias, com palestras e atividades. Citam também a influência da Pastoral da Família da Igreja Católica e do Rotary Club (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Outras parcerias com OSC estiveram voltadas para o desenvolvimento de valores, cultura da paz e não-violência, defesa da vida e do meio ambiente, e autoajuda. Ourinhos-SP, por exemplo, com a experiência intitulada *Pais Presentes, Filhos Competentes*, em parceria com a Oscip Amor-Exigente, estabeleceu uma sistemática de encontros com pais e mães, tratada como política de gestão pelo município. Também parceiras são uma associação de deficientes físicos e o grupo dos Alcoólicos Anônimos.

“Tal proposta tem o objetivo de reafirmar a responsabilidade da família na educação da criança e do adolescente, reconhecendo suas dificuldades e discutindo propostas de solução.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.). Com esta

perspectiva firmaram parceria com a Federação Brasileira de Amor-Exigente (FEBRAE), sediada em Campinas. Desde 1984 a federação acumula mil grupos no Brasil, 14 no Uruguai e um na Argentina. De acordo com o site:

O Amor-Exigente é um programa de auto e mútua ajuda que desenvolve preceitos para a organização da família, que são praticados por meio dos 12 Princípios Básicos e Éticos, da espiritualidade e dos grupos de auto e mútua-ajuda que através de seus voluntários, sensibilizam as pessoas, levando-as a perceberem a necessidade de mudar o rumo de suas vidas e do mundo, a partir de si mesmas. (FEBRAE, 2016, não p.).

Na prática, acontecem reuniões em dias e horários que as próprias famílias definiram, com as seguintes características:

O projeto funciona como uma espécie de terapia em grupo, onde os pais se reúnem para falar de suas dificuldades e angústias, sempre acompanhados por um especialista responsável, com condições de orientá-los e de fazer encaminhamentos, quando necessário, a Psicólogos, Amor Exigente e Alcoólicos Anônimos.

- Estabelecimentos de limites, regras e sanções;
- Culpa em relação ao pouco tempo com os filhos;
- Agressividade e violência doméstica;
- Desenvolvimento da Autoestima;
- Sexualidade infantil;
- Importância da paternidade;
- Hiperatividade;
- Déficit de atenção;
- Como auxiliar os filhos nas tarefas de casa. (FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Essa experiência busca suprir uma lacuna que é importante, dos diversos problemas enfrentados por famílias brasileiras, mas que não cabe à escola preenchê-lo, muito menos de uma rede de educação inteira. Essas questões podem ser atendidas pela secretaria de assistência social do município, ou outra afim, mesmo que o problema seja percebido na escola. Caberia à escola encaminhar os casos que interferissem na formação de seus alunos, mas não necessariamente tentar resolvê-los.

Em outra proposta de trabalho com a família, Ilhabela-SP estabeleceu parceria com a Oscip Espaço Cultural Pés no Chão e o Lions Club do município. A experiência *Toda criança na escola* levanta quinzenalmente o número de alunos faltosos. Com os casos em mãos, coordenadores do projeto saem a campo para detectar as causas das faltas:

[...] a situação socioeconômica; entrevistas com pais ou responsáveis para identificar motivos de faltas; orientações a pais ou responsáveis sobre o papel da escola na formação da cidadania e da competência para o desenvolvimento social e econômico; visitas domiciliares de monitoramento; encaminhamento e acompanhamento de casos ao Conselho Tutelar. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Além do Conselho Tutelar, casos específicos são encaminhados ao Ministério Público, às secretarias de saúde e de ação social, buscando os recursos de atendimento dentro dos órgãos públicos, ou com assessoria das instituições parceiras. Com isto, diminuíram a evasão e promoveram a redução das desigualdades (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Estes dois casos do estado de São Paulo imprimem duas formas diferentes de atuação sobre as questões sociais que influenciam no aproveitamento escolar de seus pequenos cidadãos. No entanto, uma tem ação contundente de uma Oscip que tem perfil assistencialista, enquanto a outra se serve de instituições apenas como apoio para realizar a função social da escola.

Em números, estes dois municípios assim se apresentam:

TABELA 10 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ILHABELA-SP E OURINHOS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Ilhabela	Ourinhos	Ilhabela	Ourinhos	Ilhabela	Ourinhos	Ilhabela	Ourinhos	Ilhabela	Ourinhos
2005									5,0	4,8
2006	5,8	6,5								
2007			-	81,3	2,6	7,3	0,0	0,0	5,4	5,0
2008	3,6	5,1	94,7	92,6	7,3	7,4	0,0	0,0		
2009									5,0	5,6
2011	5,2	5,9	96,3	91,8	3,7	8,0	0,0	0,2	5,3	5,3
2013									5,3	6,0
2014	3,3	5,4	97,0	94,7	3,0	5,3	0,0	0,0		

FONTE: INEP, Indicadores educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

As taxas de distorção idade-série, de aprovação e o Ideb são crescentes, em geral, nos dois municípios. Destaco que Ilhabela-SP, que implementou a experiência pelo alto índice de evasão, não teve variação da taxa de abandono, sendo nula deste 2007. Provavelmente a experiência foi positiva no sentido de ter resgatado os alunos enquanto ainda faltosos e não já desistentes. Já Ourinhos-SP apresenta

melhoria em todos os índices no decorrer dos anos, indicando que a experiência, possivelmente aliada a outras ações, tem sido efetiva.

Um último exemplo de parceria público-privada, entre as diversas experiências com a participação de OS, é de Votuporanga-SP. A experiência implementada em 2009 e inscrita no Prêmio em 2011 é resultado de uma ação maior, intitulada *Arranjo do Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo* e desenvolvida em parceria com o movimento Todos Pela Educação (TPE).

Segundo a ficha de inscrição, a experiência

[...] nasceu de uma iniciativa do Movimento "Todos pela Educação" que, ao identificar as possibilidades de atuação conjunta com o Ministério da Educação (MEC) desenvolveu uma metodologia para apoiar municípios a alavancar ações e índices existentes, visando à melhoria da qualidade da educação, no âmbito regional. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Lembremos que o TPE integra organicamente o PDE, com programa estratégico intitulado Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Inclusive, um dos critérios para a participação no Prêmio a partir de 2008 era do município ser signatário do Compromisso, o que lhe dava três pontos de vantagem sobre os demais inscritos. Votuporanga-SP, junto com outros 20 da região noroeste do estado de São Paulo, assinaram o termo de compromisso do Compromisso, firmando a parceria com o PDE.

No entanto, especificamente o município de Votuporanga-SP estabeleceu a parceria com o próprio TPE, algo que não era prerrogativa para o desenvolvimento da política institucional do Compromisso/PAR. Ali a parceria envolveu o acompanhamento das ações e diagnósticos e a disponibilização de especialistas para encontros e fóruns, sem custo (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

A ideia de *arranjo* foi institucionalizada pelo PDE, quando sugeriu que para reduzir as desigualdades regionais e sociais da educação, era preciso acoplar as dimensões educacionais e regionais num conceito de arranjo educativo (BRASIL, 2007). E sua operacionalização, a partir de 2008, se deu justamente pelo TPE. Chamado de Arranjo de Desenvolvimento da Educação, "se define por um trabalho em rede, no qual um grupo de municípios, com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes, busca trocar experiências e

solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação.” (ARAÚJO, 2012, p. 518).

O TPE foi fundado em 2006, mas somente em 2014 recebeu o estatuto de Oscip. Segundo o “Quem Somos” disponível no site, descrevem o movimento como:

Apartidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade.

O objetivo do movimento é ajudar a propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhora da gestão desses recursos. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013, não p.).

E justificam a intenção do movimento, formado basicamente pelo empresariado brasileiro⁷⁹ por acreditar que a dimensão do desafio de superar a desigualdade histórica da educação no Brasil, com apenas a ação do Estado, não é suficiente (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

Mais uma vez aparece o discurso da incompetência do Estado brasileiro para gerir a educação pública (SANFELICE, 2005; KIEFER, 2012). Dessa maneira, propõe projetos de ação junto a sistemas de ensino, municipais e estaduais, que vão desde grupos de assessoramento até métodos inovadores relativos ao uso das tecnologias na escola (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

Votuporanga-SP já vinha realizando parcerias com outras entidades desde 2005, quando com o apoio do SENAC foi criado o Fundo das Instituições Sociais Associadas (FISAV), reconhecido como de Utilidade Pública Municipal pela Lei Municipal N.º 3.490 de 21/03/2002. O FISAV não só agregava instituições que contribuiriam com a educação, como prestavam assistência a dependentes químicos, outras a famílias, crianças e adolescentes (LOPES, 2006).

Como resultados apontam a construção de 10 escolas e seis creches, a contratação de 60 professores (não especifica se por concurso público), atendimento do total da demanda para a pré-escola, além de implementação de plano de carreira

⁷⁹ Fundações Bradesco, Itaú, Unibanco, Santander, HSBC, Suzano Papel e Celulose, Natura, Gerdau, Fundação Victor Civita, Instituto Ayrton Senna, entre outros mantenedores e parceiros. Na lista diretiva do movimento estão nomes como de Vivianne Senna e José Roberto Marinho, apenas para citar dois dos mais conhecidos. E na presidência, Jorge Gerdau Johannpeter (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

para professores e formação continuada. E, como em todas as experiências concorrentes ao Prêmio, estatísticas educacionais positivas.

TABELA 11 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM VOTUPORANGA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Votuporanga-SP					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					6,0
2006	1,4				
2007		-	0,9	0,0	6,2
2008	1,2	99,3	0,7	0,0	
2009					6,4
2011	0,8	99,0	0,9	0,1	6,4
2013					6,4
2014	0,9	99,1	0,9	0,0	

FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

O município reconhecidamente apresenta alto índice de aprovação e um Ideb acima da média, contudo estabilizado. Ainda assim, assume que precisa enfrentar vários desafios para levar adiante a experiência iniciada com o apoio do TPE, como definir melhor as responsabilidades da equipe da secretaria da educação, o planejamento estratégico do grupo e, apesar do seu histórico de parcerias, “ampliar a rede de parceiros financiadores e capacitadores (público/privado).” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

A lógica gerencial do TPE se aproxima bastante do Instituto Ayrton Senna. Não só porque um faz parte do outro, mas porque representam um ou mais grupos empresariais que atuam, modificam e criam políticas para a educação brasileira. Para isso apresentam soluções, projetos e planos de gestão padrões, sem considerar as diferenças regionais e as desigualdades econômicas entre os municípios brasileiros. Prezam basicamente pelos resultados do Ideb como reflexo de qualidade e aprendizado, assim como valores do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) para comparativo do Brasil com outros países tão diversos.

Em texto publicado no TPE intitulado *Caminhos para o desenho de políticas mais efetivas na promoção do aprendizado*, do economista Ricardo Paes de Barros,

o que realmente aparecem são os *caminhos* para que a qualificação do professor não seja valorizada, ou de a escola não passar por reformas, que ainda assim os alunos podem aprender.

Nas palavras do economista: “Uma boa escola não é necessariamente aquela com boa infraestrutura, nem um bom professor é necessariamente aquele com pós-graduação. As características e os atributos de uma boa escola e de um bom professor são muito mais sutis.” (BARROS, 2016, não p.). Ele tem razão, mas num contexto em que se prima por menos gastos com a educação, atribuindo responsabilidades sem o devido investimento, a frase de Barros toma a conotação de abandono e não de incentivo.

Este documento apresenta cinco critérios para “o que importa para o aprendizado escolar”. Além dos recursos da escola, planos e práticas pedagógicas, e condições das famílias, enfoca a gestão em duas frentes: da escola e da rede de ensino.

Para a gestão da escola considera o ingresso e a promoção dos alunos, a seleção do diretor, o monitoramento e o clima escolar, e a participação da comunidade escolar. Para a seleção de diretores, toma como a melhor forma aquela que conjuga uma pré-seleção dos candidatos por critérios técnicos com as eleições. Também, sugere que a participação de toda a comunidade escolar na escolha do diretor nem sempre pode ser significativa para os alunos. Neste caso, a seleção seria feita por mães e pais de alunos,

[...] e outros membros da comunidade, que possuem interesse direto no aprendizado e podem ter acesso a um conjunto de informações relevantes sobre quem são os melhores profissionais de educação na região. [...] A participação de professores e funcionários na escolha dos diretores também pode ser importante pelos mesmos motivos. Entretanto, funcionários e professores têm também outros objetivos além do aprendizado do aluno, objetivos que dizem respeito à sua qualidade de vida no trabalho. Um diretor pode, por exemplo, definir os tipos de atividade desenvolvidos na escola, os turnos de trabalho e os benefícios a serem concedidos. Caso professores e funcionários priorizem esses fatores no momento da eleição, os efeitos da escolha sobre o desempenho dos alunos podem não ser significativos. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não p.).

É bastante temeroso que organizações não-governamentais tomem esta linha de ação que ignora totalmente os preceitos de uma gestão democrática do ensino público. Ainda que a eleição para diretores não esteja regulamentada de forma única no Brasil, por princípio, a participação de toda a comunidade em todos os processos

educativos é tema da literatura científica do campo há décadas. E parece ser ignorada por esses gestores.

No outro enfoque sobre a gestão da escola, a participação é vista como positiva, pois as “evidências empíricas” atestam que os estudantes aprendem melhor em escolas onde os professores participam da elaboração do projeto pedagógico. Mas previnem:

Se, por um lado, professores e funcionários têm muito a contribuir na definição de questões de natureza pedagógica e administrativa, por outro, são destinatários de parte dos recursos cuja alocação é deliberada pelo grupo. Pode ser difícil separar interesses pessoais na discussão sobre a alocação mais eficiente dos recursos. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não p.).

Se a intenção desta afirmação é diminuir a participação dos professores e funcionários nas decisões coletivas, isso certamente afetaria os rumos da gestão da escola e não há dados para demonstrar de que maneira isso aconteceria.

Por fim, professores e funcionários não são “destinatários de parte dos recursos”. Seus salários não vêm às escolas para ser distribuídos. Os recursos vêm para a escola e não para as pessoas que nelas trabalham.

Outro ponto que chama a atenção no texto é o papel coadjuvante que dão ao conselho escolar: “Os conselhos escolares são uma alternativa para implementar um estilo mais participativo na gestão.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não p.). Ora, os conselhos não são “alternativa” nem “estilo” de participação. Desde a LDB 9.694/96 que os sistemas de ensino devem definir as normas da gestão democrática, considerando a participação da comunidade escolar em conselhos. Assim, as recomendações do TPE para a educação pública ignora a lei maior da educação brasileira, que obriga a constituição de conselhos escolares em todas as instituições públicas da educação básica.

Também no âmbito da gestão escolar, assim como o IAS, o TPE incentiva o monitoramento do desempenho de alunos, por avaliações externas periódicas, e a eficácia do professor em sala de aula (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016).

Quanto à gestão da rede de ensino, o TPE considera a autonomia financeira, o calendário escolar, a remuneração do professor e a concorrência entre escolas. No primeiro caso, afirmam que parte da literatura não relaciona o aumento dos recursos financeiros para a escola e o impacto que isso causaria no desempenho

dos alunos, atribuído ao “fato de as instituições não investirem nos insumos mais relevantes ao aprendizado.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não p.).

“Outra parte verifica um impacto pequeno quando os recursos são usados para a qualificação de professores.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não). Parece que aqui a prerrogativa é: não há investimento adequado com vistas ao aprendizado e, quando é investido nos professores, isso não é relevante. É recorrente o discurso da desqualificação no investimento na qualificação de professores. Além de demonstrarem a ausência de leitura da produção acadêmica no campo do financiamento da educação.

Sobre a concorrência entre escolas defendem que as famílias deveriam ter direito de escolha sobre a escola pública ou privada para seus filhos. Para que isso acontecesse, as escolas privadas também seriam bancadas total ou parcialmente pelo poder público, como por exemplo, pela implementação do sistema de *vouchers*.⁸⁰

A possibilidade de escolher entre escolas públicas e privadas pode ter um impacto positivo sobre a qualidade das escolas públicas, na medida em que a concorrência estimula que essas instituições busquem se tornar mais atrativas para as famílias. Como nessa situação as famílias elegeriam a instituição de ensino que considerassem melhor para seus filhos, seria criado um ambiente de concorrência que acabaria por reduzir a procura pelas escolas que oferecem um ensino de pior qualidade. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não p.).

Esta visão simplista, puramente técnica e excludente do TPE desconsidera totalmente que fatores como escolas periféricas, de estados e municípios historicamente mais pobres, com estudantes e famílias de baixa renda, não teriam a mínima chance de concorrer com escolas públicas melhor localizadas e com públicos mais abastados, quiçá com escolas privadas. Nesta lógica, *as escolas que oferecem um ensino de pior qualidade* tenderiam a desaparecer, deixando as regiões menos favorecidas ainda mais excluídas, seus alunos sem escola, seus professores sem trabalho.

⁸⁰ No sistema de vouchers, os alunos de escolas públicas podem se transferir para escolas privadas, através de bolsas de estudos. No Chile [...], o sistema de voucher foi introduzido na década de 1980, visando tornar o sistema educacional mais eficiente. Os estudantes podem escolher a escola, pública ou privada, e o financiamento público é vinculado à matrícula. (KIEFER, 2012, p. 18).

A concorrência tão desigual é uma das faces mais cruéis do capitalismo. “A reconversão de direitos em mercadorias significa, pura e simplesmente, não só uma redefinição excludente e restritiva dos mesmos, mas também que seu aproveitamento passa a estar mediado pela capacidade daqueles que desejam adquiri-los no mercado.” (BORON, 2001, p. 17).

Outro modelo proposto é o das escolas *charter*, em que as escolas públicas são organizadas e geridas pelo setor privado, mas financiadas, reguladas e supervisionadas pelo poder público. “Em países como o Brasil, onde é pequena a parcela da população que pode arcar com os custos da escola privada, é importante que os recursos públicos sejam alocados em função da qualidade da educação.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não p.).

Este é o panorama do que o TPE apresenta a partir critérios de base técnica que elegeram como necessários para melhorar o aprendizado de crianças de escolas públicas. Não são exatamente programas que o TPE oferece, dado que não possuem esta proposição, mas monitoram, avaliam e sugerem ações para sistemas municipais e estaduais de ensino.

O TPE expressa a recomposição da agenda empresarial para o campo da educação, bem como também oferece novas referências discursivas que redefinem a atuação da chamada “sociedade civil” no campo educacional. [...] Pais, sociedade, profissionais da mídia, intelectuais, empresários, sindicalistas, estudantes, são convocados para experimentar uma nova forma de exercer seu protagonismo - cada qual fazendo a sua parte e juntos, mudando a educação! Almejam assim “reconverter” os pais, espectadores de outrora, em cidadãos exigentes movidos pelo compromisso de não negarem às novas gerações o direito de inserirem-se socialmente, pela via da educação. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 226, grifos das autoras).

A secretaria municipal da educação de Votuporanga-SP, assim como as demais secretarias que compõem o Arranjo do Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo, é coordenada pelas indicações transmitidas pelo TPE. A reunião para adesão ao Arranjo, de prefeitos e secretários da educação dos municípios participantes, foi em Votuporanga-SP, epicentro da ação.

A notícia publicada no site do TPE sobre esta reunião, assim começa: “Ao invés das velhas reivindicações que conhecemos quando o assunto é educação, a tarde de ontem no Hotel Firenze mostrou os novos rumos da educação no Brasil.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não p.). Esta fala parece desqualificar as reivindicações históricas dos trabalhadores da educação.

O conteúdo da notícia⁸¹ indica a orientação do TPE na direção de modernização para a gestão da educação pública, como: *novos pensamentos e soluções, ações diferenciadas, políticas públicas eficientes e inovadoras, desenvolvimento de ferramentas de liderança*, oferecidas em vários *workshops*. Nas palavras do prefeito de Votuporanga-SP: “[...] ações diferenciadas, como as propostas da Todos pela Educação, agrega inúmeros valores à cidade.”

A proposta de trazer a Oscip para o município foi da OS Centro de Liderança Pública, “órgão independente que se dedica ao preparo e desenvolvimento de líderes políticos que estejam comprometidos em promover mudanças transformadoras na sociedade brasileira e que busquem implementar políticas públicas eficientes e inovadoras.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016, não p.). Outro destaque dado na notícia é de que ambas as organizações são “apartidárias”.

Por fim, consideradas pela Lei n.º 13.019/2014 como Oscip, quando “organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos”, as igrejas de diferentes credos formam parcerias com as experiências concorrentes ao Prêmio (BRASIL, 2014b). De acordo com a Lei anterior das Oscip - nº 9.790/1999 - “as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais”, não seriam consideradas Oscip (BRASIL, 1999).

As seis secretarias municipais que indicaram a realização de parcerias com instituições religiosas, não foram conclusivas sobre a forma como as igrejas contribuíram. Assim, não posso afirmar que sejam efetivamente Oscip. Alguns casos, que citam a Pastoral da Igreja Católica, mesmo não constando da lista de Oscip, configuram uma entidade de cunho assistencial e não educacional. Por duas vezes foram citados pastores e, numa delas, Pastores Pedagogos da Rede Municipal de Ensino. Esta última no município de Unaí-MG, sem referência encontrada sobre do que se tratava.

Das demais experiências que citam instituições religiosas parceiras - Santo Augusto-RS, Mossoró-RN, São Paulo_2, Florianópolis-SC/06, Rio Branco-AC, -

⁸¹ TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Da insatisfação à ação:** região unida pela educação. 17 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/4817/da-insatisfacao-a-acao-regiao-unida-pela-educacao/>> Acesso em: 06 abr. 2016.

todas, exceto o município acriano, são parceiras de inúmeras outras organizações. Inclusive, as secretarias gaúcha, potiguar e catarinense possuem uma lista tão grande de parcerias que foi difícil caracterizá-las num único perfil de PPP.

Já Rio Branco-AC não indica nenhuma outra parceria além da travada com a Igreja católica e o centro espírita “Santo Daime”. Neste município somente em 2005 a secretaria municipal de educação assumiu totalmente a educação infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental, passando de 13.825 a 33.934 o número de alunos atendidos. Por lei municipal instituíram o sistema de ensino da rede pública (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Naquele ano as secretarias municipal e estadual da educação somaram esforços para a implantação da experiência *Matrícula Cidadã*. O secretário estadual da educação conceitua o programa em artigo publicado pelo jornal local, da seguinte maneira:

Consiste em promover o que chamamos de ordenamento de rede e de matrículas, onde, em um determinado município, procede-se com o zoneamento georeferenciado do grupo de escolas em cada regional administrativa (ou conjunto de bairros) da cidade, pré-determinando o fluxo de entrada e saída de matrículas de uma escola para outra, conforme critérios geográficos. Ou seja: o aluno, ao matricular-se em uma escola da rede pública em seu bairro, já sabe, de antemão, para qual escola seguirá em seus estudos quando concluir o ciclo educacional ofertada na escola em que se matriculou inicialmente. Essa metodologia elimina filas e também a superlotação ou a sub-lotação de determinadas unidades escolares, distribuindo e equalizando a demanda conforme a oferta de vagas por bairros. (ZEN, 2013, não p.)

Estudo realizado por Almeida (2015) sobre o zoneamento escolar no município revela que ele não contribuiu para a resolução da segregação socioespacial do município. Afinal, as crianças deveriam ser matriculadas ou na escola de origem, onde já estavam, ou na mais próxima de sua residência.

Ora, se a cidade é fragmentada em guetos sociais, cujas características de infraestrutura urbana e renda familiar diferenciam a área mais central das áreas periféricas da cidade, como um reflexo das desigualdades sociais, o instrumento definido pela Secretaria de Estado de Educação do Acre como acesso democrático à vaga escolar, reafirma esta segregação. (ALMEIDA, 2015, p. 211).

A partir desta conclusão é possível estabelecer alguma relação entre as instituições religiosas e a premiada experiência de Rio Branco-AC em 2006. Ainda que a contribuição da igreja e do centro espírita não esteja explícitas na ficha de

inscrição, há o indicativo de que a comunidade extraescolar tem “contribuído com suas opiniões para melhor aprimoramento da ação.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Sabe-se que a região Norte do país, e mais precisamente o estado do Acre, tem forte influência da manifestação religiosa sincrética Santo Daime, originada no estado no início do século XX. Consiste em um ritual onde os participantes ingerem o chá Santo Daime - também conhecido por *ayahuasca*, composto por diversas ervas que contêm substâncias que atuam no cérebro. Elas regulam a produção e absorção de serotonina, dopamina e noradrenalina, o que gera uma sensação de bem-estar por longos períodos de até oito horas. Segundo relatos, o chá é alucinógeno (LABATE; ARAÚJO, 2002).

Almeida constatou que a região periférica mais carente da cidade, com altos índices de consumo de drogas, álcool e episódios de roubo, também concentra o maior número de centros que consomem a *ayahuasca*. Por outro lado, uma das escolas centrais, que apresenta os melhores índices de desempenho, é dirigida por uma congregação de freiras católicas. A particularidade desta e de algumas outras escolas do município é que são privadas conveniadas com o governo do estado. Dessa maneira, recebem recursos públicos para oferecer o atendimento gratuito de estudantes do Ensino Fundamental e Médio (ALMEIDA, 2015).

A relação que aqui pode ser feita é que a comunidade das escolas mais periféricas sofre influência do ritual espírita e a das escolas centrais, do catolicismo. Isto, porém não é um indicativo de que as escolas tenham melhor ou pior desempenho. A obrigatoriedade das crianças nascidas e residentes nas regiões mais pobres da cidade ter que estudar somente nas escolas do bairro, este sim influenciado religiosamente pelo Santo Daime, é o que segrega e as exclui das chances de melhores condições educacionais (ALMEIDA, 2015).

Os dados do Ideb demonstram a tendência nacional dos melhores índices nas escolas privadas.

TABELA 12 - VALORES DO IDEB EM RIO BRANCO-AC DE 2005 A 2013

Ideb Observado					
Rio Branco-AC	2005	2007	2009	2011	2013
Rede estadual no município	3,8	4,1	4,8	4,9	5,4
Rede municipal	4,1	4,4	5,0	4,8	5,5
Escola conveniada	-	-	5,9	6,0	6,1
Escola pública 1	3,7	4,0	4,4	4,1	4,6
Escola pública 2	3,5	3,7	4,9	4,7	5,5
Escola pública 3	4,2	4,7	4,9	4,8	5,5

FONTE: INEP/IDEB (2013).

A partir dos dados revelados por Almeida (2015) foi possível concluir que a Educação infantil e as séries iniciais de Rio Branco-AC foi municipalizada, mas por convênio com a rede estadual e privada, mantiveram estudantes nestas redes.

Por isso, comparei os valores do Ideb municipal na rede estadual de ensino, ou seja, escolas estaduais que atendem do 1.º ao 5.º ano do Ensino Fundamental; a própria rede municipal; a escola privada católica da região central da cidade que atende alunos provenientes de escolas públicas; e três escolas públicas da região periférica que concentra os centros do Santo Daime. Entre as três escolas públicas municipais há apenas uma com índice abaixo de 4,9, média nacional. Os valores sofreram poucas oscilações numa tendência crescente, com Ideb máximo em 5,5, o mesmo valor da média da rede municipal.

As escolas com atendimento municipal na rede estadual apresentam valores bem próximos da rede municipal. Onde realmente a diferença é maior é entre a rede pública em geral e a escola católica central que atende alunos da rede pública. Só há valores do Ideb a partir de 2009. Mesmo assim, todos eles foram bem superiores à rede pública.

De todo modo, não é possível fazer nenhuma inferência sobre a influência das instituições religiosas na experiência de Rio Branco-AC. Apenas que a política de acesso à educação implementada mantém distintas as crianças sócio-geograficamente já privilegiadas. Ao contrário, crianças carentes moradoras dos bairros mais pobres, permanecem nas piores escolas.

Esta lógica perversa de dar aos pobres uma educação pobre é recorrente no tipo de administração que não leva em conta as desigualdades, ou melhor, leva em conta quando permite que elas se fortaleçam. A homogeneidade com que as políticas são implementadas reforça a falta de alternativa para aqueles que já de pouco usufruem. É a política do *cada um no seu quadrado*⁸² em que de fato o discurso liberal da educação, como recurso para a ascensão econômica e fator de mobilidade social, não está mais presente.

Importa agora a *inclusão social*, onde o que conta é a participação no cotidiano da vida social, restrito ao seu bairro, à sua comunidade (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

As ações da experiência de georreferenciamento das matrículas não necessariamente podem ter afetado a melhoria das taxas de rendimento ao longo dos anos.

TABELA 13 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM RIO BRANCO-AC NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Rio Branco-AC					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,1
2006	22,5				
2007		90,0	8,9	1,1	4,4
2008	16,3	91,3	7,7	1,0	
2009					5,0
2011	16,8	91,9	6,8	1,3	4,8
2013					5,5
2014	16,0	94,8	4,5	0,7	

FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

⁸² Dança que fez sucesso nos anos de 2008, ganhadora do melhor *webhit* pela MTV Video Music Brasil. Originária de uma brincadeira de acampamento, “a afirmação *cada um no seu quadrado* remete ao conceito de que, cada indivíduo deve se limitar em seu espaço, sem a chance de trocas, de relações; lançando o que Durkheim titularia de *solidariedade orgânica*. Hoje a música caiu das paradas de sucesso, mas ainda é possível escutar o seu refrão através da fala de muitas pessoas que usam as expressões populares para diversificar a fala do cotidiano, em suma, o refrão da música se transformou em um bordão popular.” (BISPO, 2012, não p.).
BISPO, A. **Uma reflexão sobre a coesão social**. 11 jun. 2012.
Disponível em: <<http://pontodevistandrebispo.blogspot.com.br/2012/06/uma-reflexao-sobre-coesao-social.html>> Acesso em: 21 abr. 2016.

No entanto, a reprovação caiu pela metade e a evasão está decrescente. Ainda assim, a taxa de distorção idade-série tem um valor alto.

As organizações sociais, sejam elas OS ou Oscip, têm grande entrada e influência no ensino público, de acordo com as experiências tratadas. Se por um lado, algumas possibilitam ações emancipatórias, como o Instituto Paulo Freire e até mesmo a Ação Educativa, outras como o TPE, imprimem a lógica gerencial nos sistemas de ensino, inclusive com a chancela do MEC.

3.3 AS ORGANIZAÇÕES CIVIS

As aqui chamadas Organizações Civis (OC) não são qualificadas como Oscip, pois estão listadas no artigo 2º da Lei 9.970/1999, porque não necessariamente representam pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos. Nas experiências concorrentes ao Prêmio, essas organizações, sem legislação própria que as congregue, são as sociedades comerciais, associações de categorias profissionais e sindicatos, e as entidades de benefício mútuo, destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios, como o Rotary e o Lions Club (BRASIL, 1999).

A partir destes critérios foram mapeadas três parcerias, com uma experiência cada uma: a Câmara de Comércio Brasil-China, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Santa Catarina (Fecomércio) e o Sindicato do Comércio Varejista (SINDCOMÉRCIO). A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) aparece em duas experiências, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) em três, e o Rotary e o Lions Club em cinco experiências.

A experiência de Lages-SC é uma avaliação dos conhecimentos de alunos do 4º e do 9º ano do Ensino Fundamental, instituída por lei complementar desde 2001 (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006). Apresentam como única parceira a Fecomércio, que após a seleção das questões da avaliação feita pelos professores,

[...] formata e reproduz a cópia física [das avaliações] e encaminha as mesmas à secretaria em tela, em envelopes lacrados e organizados conforme a quantidade de alunos e série que estudam. A aplicação dos instrumentos de avaliação é realizada pela equipe técnica da Secretaria da Educação e após a aplicação encaminhadas para Núcleo de Pesquisas da Fecomércio-SC, que tem como responsabilidade a coordenação e execução do processamento de dados e tabulação. Os resultados das avaliações

retornam para a secretaria através de relatório, onde são apresentados os índices de acertos por série e disciplina, índices de acertos por escolas e resultado geral de desempenho da secretaria (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Percebe-se que a Fecomércio é responsável pela operacionalização e organização dos resultados da avaliação para a secretaria municipal. No entanto, em outro trecho da ficha, é destacado que o núcleo de pesquisas da federação também faz um relatório detalhado dos resultados alcançados (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006). Parece haver uma influência importante de uma instituição comercial, voltando seus interesses econômicos para a avaliação da educação do município.

A experiência de Salvador-BA também realizou parceria com uma instituição comercial, a Câmara de Comércio Brasil-China, responsável pela inclusão de um mapa digital para o controle e monitoramento da gestão das unidades escolares. Segundo a descrição da experiência na ficha de inscrição:

[...] é uma ferramenta de gestão - que alia a tecnologia utilizada em um ambiente virtual à condução dos encontros periódicos - que possibilita [à secretaria] compartilhar com os gestores escolares as principais questões das unidades de ensino, principalmente no que tange a itens decisivos ao seu pleno funcionamento. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Houve um grande dispêndio de recursos públicos municipais com a parceria. De acordo com a ficha, os custos com o “convênio de cooperação técnica” valeram quase 500 mil reais gastos nos anos de 2009 e 2010, conjuntamente (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Estas duas experiências são as mais significativas no conjunto das 13 experiências identificadas como organizações civis. Nas suas fichas de inscrição foram reveladas a atuação e o alcance das parcerias com instituições comerciais. A primeira, de Santa Catarina, não somente teve apoio técnico para a aplicação da sua avaliação, mas também para a análise de resultados, realizada por um órgão completamente alheio às questões pedagógicas que uma avaliação estandardizada implica.

O município baiano parece que apenas se utilizou do apoio técnico para implementar um modelo digital de controle da gestão. No entanto, além da própria função de controle que a secretaria impingiu às escolas, o montante de recurso público consumido com um programa digital desta natureza, poderia ter sido melhor

empregado em capacitações e formação para os gestores escolares, já que o intuito era “a necessidade de substituição da forma de administrar por contingências para uma gestão por planejamento.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Em números os municípios baiano e catarinense se apresentam:

TABELA 14 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM SALVADOR-BA E LAGES-SC NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Salva-dor	Lages	Salva-dor	Lages	Salva-dor	Lages	Salva-dor	Lages	Salva-dor	Lages
2005									2,8	3,8
2006	42,5	16,5								
2007			85,1	90,4	9,1	11,3	5,5	0,8	3,8	4,3
2008	23,4	15,8	84,1	88,2	10,2	11,0	5,7	0,8		
2009									3,7	4,7
2011	36,5	13,1	81,7	92,3	14,4	6,8	3,9	0,9	4,0	5,0
2013									4,0	5,3
2014	38,0	11,1	84,1	92,9	13,1	6,5	2,8	0,6		

FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

A taxa de distorção idade-série em Salvador-BA, embora tenha diminuído a distorção em mais de 50% entre 2006 e 2008, o índice é bastante alto e voltou a subir em 2014. As taxas de rendimento também não são ótimas, tendo a taxa de aprovação sofrido uma pequena queda em 2008 e 2011, e embora tenha subido, não chegou ao patamar de 2007. A reprovação se apresentou crescente, mas a taxa de abandono só caiu, indicando que os estudantes estão ficando na escola, mas retidos nos mesmos anos escolares.

O monitoramento digital da gestão das escolas instituído em 2009, com vistas à melhoria do planejamento e das ações escolares, parece que não tem surtido efeito nos indicadores de rendimento.

Em Santa Catarina, a taxa de rendimento é mais positiva que a dos baianos, corroborando que a região do Sul, mais rica, tem educação de melhor qualidade que a nordestina, historicamente mais pobre. Ainda assim, as taxas de Lages-SC não são das melhores se comparadas com outros municípios sulistas. A taxa distorção idade-série diminuiu ao longo dos anos, mas ainda é alta. A taxa de aprovação

sofreu uma pequena queda em 2008, e ainda não apresenta muita elevação. As taxas de aprovação e abandono diminuíram ao longo dos anos.

Nos dois municípios o Ideb é crescente, embora em Salvador-BA tenha estacionado nas duas últimas avaliações. Já o Ideb do município catarinense é crescente e ultrapassa a média brasileira do Ideb para os anos iniciais do Ensino Fundamental, de 4,9. De toda forma, ambos os Ideb são baixos perto da meta 6,0.

Nos casos analisados é saliente que instituições meramente comerciais exerçam influência na educação pública, recolhendo, analisando e monitorando resultados. Há uma confiança e um aceite de que atores econômicos têm autoridade sobre os rumos educacionais. Isso tem implicações relevantes para a democracia que se reduz “à uma negociação no seio da sociedade civil.” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1138).

3.4 O SISTEMA S

O Sistema S é uma autarquia do governo federal composta pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); Serviço Social de Transporte (Sest); e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Conforme o site do Senado Federal, o

Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. (AGÊNCIA SENADO, 2016, não p.).

O conjunto destes serviços autônomos recebe recursos equivalentes de 0,3% a 2,5% calculados sobre a folha de pagamento dos trabalhadores das empresas brasileiras. São entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica (AGÊNCIA SENADO, 2016).

As secretarias municipais em que figuram uma ou mais instituições do Sistema S são as seguintes: Itabuna-BA, Nova Venécia-ES, Santarém-PA, Ponta Grossa-PR/06, Mossoró-RN, Três Passos-RS, Rio do Sul-SC, São José do Rio Preto-SP, Santa Rosa de Viterbo-SP, Santo André-SP, Osasco-SP/11.1. As instituições citadas são: Sebrae, Senar, Sesc, Sesi, Sest, sendo que o Sebrae está presente em cinco experiências. Das 11 fichas de inscrição que divulgam parceria com o Sistema S, somente Nova Venécia-ES apresenta o Sebrae como única instituição privada. Em todas as demais a parceria com o Sistema S é apenas mais uma entre tantas.

Nova Venécia-ES passou por processo de nucleação das escolas rurais, assim como Boca do Acre-AM. A ficha de inscrição não é explícita, mas possivelmente a colaboração do Sebrae foi um apoio técnico na área da agricultura ou na contratação de serviços – estes, segmentos de ação do Sebrae (SEBRAE, 2016). A ficha de inscrição traz como uma das estratégias de implementação da experiência a “Contratação de profissionais: supervisores, psicólogos, psicopedagogos, nutricionistas, assistente social, coordenador de turno, engenheiros e uma equipe de serviços gerais que prestam atendimento direto às Escolas do município.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Segundo o próprio site: “O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) é uma entidade privada que promove a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte.” (SEBRAE, 2016).

As publicações do Sebrae trazem como foco central o empreendedorismo. Seus textos colocam as pequenas e microempresas como protagonistas do desenvolvimento do país. “Agora, ainda que de forma ideológica, as [micro e pequenas empresas] representam os protagonistas deste processo. Aliás, a expressão protagonismo será utilizada, repetidas vezes, no discurso da entidade.” (DIAS, 2009, p. 20).

E estes protagonismo e empreendedorismo chegam às escolas para promoção da educação empreendedora necessária à criação de pequenas empresas. O Sebrae desenvolve um programa chamado Jovens Empreendedores, como curso oferecidos aos estudantes do Ensino Médio de escolas públicas e privadas (DIAS, 2009).

O programa de formação havia atingido mais de 6 mil alunos de escolas públicas e privadas do estado do Rio de Janeiro, em 2004. Em 2006, 26 mil alunos paulistas passaram pelos cursos. Há dois programas de formação e, o primeiro deles, é para crianças a partir dos 7 anos.

[...] o SEBRAE projeta para a escola, enquanto principal instituição formadora, as demandas na formação de empreendedores, que numa conjuntura de “diminuição” de postos de trabalho, se torna essencial à esfera produtiva e ao capital. [...] Neste sentido, pode-se afirmar que a pedagogia empreendedora, ensejada no curso de Formação de Jovens Empreendedores do SEBRAE, tem como base a pedagogia das competências. E isto nos dá suporte para dizermos que a pedagogia empreendedora do SEBRAE tem como perspectiva histórica à adaptação do ser humano a sociedade capitalista, desconsiderando qualquer possibilidade de transformação radical deste modelo de sociedade. (DIAS, 2009, p. 30; 37).

O programa de formação voltado, sobretudo ao Ensino Médio, aqui ilustra a entrada do SEBRAE na educação brasileira. No caso do município capixaba, a ação foi de suporte técnico para o trabalho agrícola das escolas rurais.

Deste modo, os dados do município e o Ideb são da realidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental daquele município:

TABELA 15 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM NOVA VENÉCIA-ES NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Nova Venécia-ES					
Ano	Taxa distorção idade-série	Taxa de Rendimento			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,1
2006	14,5				
2007		92,8	6,2	0,4	4,9
2008	18,0	92,6	6,9	0,5	
2009					5,0
2011	13,9	93,3	6,3	0,4	5,6
2013					5,7
2014	13,7	94,4	5,4	0,2	

FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

O município tem uma significativa taxa de distorção idade-série, embora tenha diminuído desde 2008. A taxa de rendimento tem índices favoráveis. O Ideb é crescente apresentando um índice próximo à média desejada para o país. Apesar

disso não se pode afirmar que as ações do Sebrae, difusas na ficha de inscrição do município, tenham tido parte nas melhorias quantitativas aparentes.

3.5 AS EMPRESAS

É bastante significativo o número de empresas que colaboram, de algum modo na gestão educacional dos municípios pesquisados. Exceto as OS que representam grandes corporações ou congregam várias delas, a exemplo do Instituto Ayrton Senna, Todos pela Educação e Ação Educativa, as demais grandes empresas presentes não estão indicadas com clareza, como representativas de uma fundação ou instituto da própria empresa. Por este motivo, não pertencem ao grupo das OS/Oscip, sendo tratadas aqui simplesmente como empresas. Estão também incluídas aqui as parcerias com IES privadas.

Este é um campo nebuloso, ao contrário da literatura sobre como os governos promovem as PPPs na educação, sobre o envolvimento das organizações empresariais com a educação a discussão ainda é incipiente. É preciso aprofundar a leitura sobre a maneira como “contribuem não apenas para a racionalização, industrialização, mas para a profissionalização deste modo de governar. De sorte que, garantir a inversão dessa política está cada vez mais difícil.” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1146).

Por isso, apresento um esforço de desatar um pouco o nó das parcerias de empresas diretamente com os sistemas de ensino, sem necessariamente representar um grupo ou fundação enquadrados como OS/Oscip.

São 14 as experiências que citam parcerias com empresas dos mais diversos tipos, em 13 municípios. Isto porque as experiências de Itaiçaba-CE/08 e Itaiçaba-CE/11 pertencem ao mesmo município com quase a mesma experiência inscrita nas edições do Prêmio de 2008 e 2011, respectivamente.

QUADRO 5 - EXPERIÊNCIAS COM PARCERIAS FEITAS COM MICRO, PEQUENAS, GRANDES EMPRESAS E MULTINACIONAIS EM TODAS AS EDIÇÕES DO PRÊMIO

Micro e pequenas empresas	Grandes empresas e Multinacionais
Barra do Choça-BA	Itaiçaba-CE/08
Vitória da Conquista-BA	Itaiçaba-CE/11
São João Del Rei-MG	Belo Oriente-MG
Cachoeira do Sul-RS	Ouro Branco-MG
Guaporé-RS	Ouro Preto-MG
São Paulo_2	Três Marias-MG
Centenário-TO	Santa Rita do Sapucaí-MG

FONTE: INEP (2016).

As micro e pequenas empresas em geral foram fornecedoras de materiais esportivos e de arte para o desenvolvimento de oficinas, sobretudo naqueles municípios que desenvolveram políticas de contraturno escolar. Isto aconteceu nos municípios de Barra do Choça-BA, São João Del Rei-MG - esta comentada pela parceria com a Oscip Manicômicos -, e Cachoeira do Sul-RS.

Em Campo Bom-RS houve a contratação de uma empresa de recursos humanos para o desenvolvimento de um programa de monitoramento através de

[...] uma ferramenta que facilita o cumprimento dos procedimentos de todos os envolvidos, promove estratégias de organização e fornece informações relevantes para a melhoria das práticas pedagógicas a partir de constatações, registros e avaliações. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

É uma experiência bastante parecida com a de Salvador-BA, mas lá a ferramenta foi comprada de uma Câmara Comercial, entidade identificada como organização civil. Outra semelhança entre as experiências é que no município gaúcho também houve um gasto considerável com a contratação: 136 mil reais (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Considere também como empresas, as faculdades privadas que participaram das experiências de Vitória da Conquista-BA e São Paulo_2. Nestes municípios foram vendidos serviços para a realização da experiência. Em Vitória da Conquista-BA a política foi de implementação de cuidador para crianças com deficiências, com formação continuada ofertada pela IES privada (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Em São Paulo_2 foi construído um centro integrado de ações socioeducativas com o intuito de atender os estudantes no contraturno escolar. Apenas isso não caracterizaria uma experiência da área de Planejamento e Gestão. Porém, contrataram uma pequena faculdade local para organizar e desenvolver o projeto de política educacional desse contraturno. Segundo a ficha de inscrição:

[...] fica a cargo dessa entidade a administração e supervisão dos projetos no que se refere aos aspectos gerenciais, recursos humanos (contratados) e pedagógicos. [...] disponibiliza seus graduandos para desenvolver práticas pedagógicas, bem como capacitação dos mesmos juntamente com a Secretaria Municipal de Educação [...]. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Por fim, as pequenas empresas que contribuíram com a experiência de Centenário-TO, realizada em 2005, praticaram o que é bastante comum nas escolas públicas e também privadas brasileiras: a doação de presentes e brindes. Geralmente ocorre quando se aproximam as festas juninas, ou quando a escola precisa fazer uma arrecadação emergencial.

Organizando um bingo ou uma rifa, a comunidade escolar se envolve, e alunos e familiares, munidos de ofícios, saem pelos bairros em busca de “prendas” para suas campanhas. São as formas que as escolas encontram para arrecadar recursos que deem conta das urgências ou necessidades que o Estado não supre.

O que diferencia a experiência de Centenário-TO do restante das arrecadações, é que esta é realizada com rubrica de política pública, e voltada para a premiação de estudantes com bom desempenho escolar. É o chamado “Aluno Nota 10.” O município, localizado no interior do Tocantins, justifica a política como incentivo aos alunos numa cidade com um alto índice de analfabetismo.

O projeto tem como principais objetivos e metas diminuir o alto índice de evasão escolar, conscientizar a comunidade da importância dos estudos como fonte principal para um futuro melhor e acabar com o analfabetismo em nossa região. Tendo como referências pessoas da própria região como exemplo de seres humanos e profissionais que lutaram e venceram através dos estudos, mesmo com dificuldades e que hoje são modelos a serem seguidos. Exemplo um **pai analfabeto que consegue formar seu filho em medicina**. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p., grifos dos autores).

O caráter da máxima liberal recompensando o mérito e o esforço de quem estuda, não importando em que condições tenha nascido, viva e aprenda, pelo menos considera o desempenho do estudante durante todo o ano, e não somente

em avaliações pontuais. Dessa maneira, a participação em sala de aula, o desempenho, a realização das tarefas, a comunicação de falta feita pelos responsáveis e as notas em cada bimestre, são observadas.

Os melhores alunos são escolhidos por sala, por escola e finalmente em toda a rede municipal. “Os vencedores são premiados mediante a classificação resultante com medalhas, troféu, certificados, sendo que os dez melhores receberão premiações especiais e os cinco primeiros, além de premiações, fazem também uma viagem.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Além da meritocracia que premia crianças em condições desiguais, seja pelo acesso a uma boa escola, seja por suas condições físicas e intelectuais, ou ainda pelas habilidades que diferem de criança para criança, há o incentivo pela competição.

A descrição da experiência é totalmente focada na premiação. Embora indique que seus objetivos sejam “incentivar os alunos nos seus estudos, diminuir a evasão escolar e repetência, melhorar a participação do aluno nas aulas, o nível de ensino com a participação da comunidade”, não apresentam a forma de como isto seria feito para então culminar na premiação do melhor aluno. Ao contrário, as informações da ficha de inscrição colocam a premiação como a propulsora da melhoria da educação no município. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Ao se referir às parcerias, a descrição na ficha é enfática:

Para realização deste trabalho não medimos esforços na busca incessante de parcerias que viessem de encontro com os nossos anseios. Nessa busca, empresas e instituições públicas e privadas que acreditaram no projeto estão investindo e colaborando com doações, palestras, capacitação dos profissionais na área da educação, publicidade das atividades realizadas no decorrer do ano letivo, bem como: confecção de banners, capa de cadernos, folders, camisetas, realização de eventos para o projeto e o lançamento da “REVISTA ALUNO NOTA 10” (cartilha) que será lançado no início do segundo semestre [...] (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Os resultados da experiência são satisfatórios, segundo a ficha, com aumento significativo de matrículas, diminuição da evasão escolar e melhor desempenho. O que os números oficiais revelam pode ser conferido na tabela abaixo.

TABELA 16 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CENTENÁRIO-TO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Centenário-TO					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					2,6
2006	44,2				
2007		77,0	11,5	11,5	3,0
2008	27,4	80,0	11,4	8,6	
2009					3,6
2011	26,6	84,6	12,2	3,2	3,3
2013					4,2
2014	16,5	91,5	7,5	1,0	

FONTE: INEP, Indicadores Educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

Realmente a melhoria das taxas da educação do município é notória. Ainda que tenham uma taxa alta de distorção idade-série, há uma diminuição de quase 63% entre 2006 e 2014. A taxa de aprovação e reprovação é crescente e decrescente, respectivamente. Já a taxa de abandono, que reflete a evasão mencionada várias vezes na ficha de inscrição, caiu em 91% entre 2007 e 2014. Também o Ideb cresceu 38% de 2005 a 2013, e embora ainda baixo, se aproxima de outros municípios muito menos carentes.

Em verdade, os números de Centenário-TO são bastante positivos e uma investigação mais detalhada poderia inferir se outras ações educacionais foram concomitantes à premiação dos alunos.

As experiências acima descreveram sucintamente a parceria com empresas pequenas, comércios locais e microempresários. As grandes empresas e multinacionais também tiveram o seu quinhão em pelo menos sete municípios brasileiros abarcados por esta pesquisa.

Um pequeno município cearense apresentou a mesma experiência, com pequenas nuances de diferença, em duas edições seguidas. Com o que chamam de “ação de planejamento interno”, criaram o plano municipal de educação em 2008 e, em 2011, um plano de metas municipais para um compromisso todos pela educação local. A experiência iniciada em 2005 foi uma das dez premiadas em 2008 (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008; 2011).

Para isso realizaram diversas ações para universalizar a Educação Infantil e Fundamental; ofertar contraturno para alunos defasados; manter a proficiência na avaliação da educação básica do Ceará; erradicar a evasão; elevar o Ideb para 5,0 em 2009; melhor salário para o professor; ampliar a oferta da educação infantil e construir creches; transporte adequado aos alunos; formação continuada aos profissionais da educação.

Várias secretarias estaduais foram mobilizadas para a realização destes intentos e a experiência poderia ser inteiramente pública se não houvesse a colaboração da Empresa Itaueira, justamente para realizar o que a literatura não indica como boa prática: “incentivar os alunos a obterem bons resultados premiando os melhores colocados.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008). Assim, há o reforço do princípio meritocráticos como justificativa da desigualdade.

A empresa agrícola com sede em Fortaleza produz e exporta frutas tropicais, sobretudo melões, melancias sem sementes e uvas. O site da empresa não contém nenhum link ou notícia sobre possíveis ações filantrópicas ou educativas. Não há indicação de instituto ou fundação criado pela empresa, parecendo mesmo que a empresa apenas contribuiu financeiramente para a premiação dos alunos. (ITAUEIRA, 2016, não p.).

A leitura dos dados quantitativos do município confirma a melhoria da educação municipal, em seus números oficiais.

TABELA 17 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ITAIÇABA-CE NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Itaiçaba-CE					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					3,6
2006	18,8				
2007		97,6	1,9	0,5	4,5
2008	7,3	98,5	1,5	0,0	
2009					5,3
2011	3,4	99,4	0,6	0,0	5,4
2013					6,4
2014	2,1	99,1	0,9	0,0	

FONTE: Indicadores Educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

Há melhoria dos números a partir de 2008. Em 2006, um ano após o início da experiência, a taxa de distorção idade-série era alta. Em 2008 caiu em 61%, e continuou em queda livre nos anos subsequentes. A taxa de aprovação está próxima do total atualmente, e o abandono zerado, confirmando a erradicação da evasão, como descrito nos resultados da experiência. Também descreveram na ficha de 2008 a meta de elevarem o Ideb 2009 para 5,0. Não só elevaram como ultrapassaram.

Todos os outros cinco municípios com parcerias realizadas com grandes empresas são mineiros. Justamente porque no estado de Minas Gerais se concentram as maiores mineradoras do país, e que de alguma maneira interferem e orientam a educação pública de vários municípios. Com estas também se somam siderúrgicas e empresas de celulose. São elas: Celulose Nipo-Brasileira S.A., Gerdau Açominas, Samarco Mineração, Vale S.A., Votorantim. Ainda há duas fundações, uma delas da própria Vale, e o Instituto Coca-Cola.

Três Marias-MG tem a parceria no título da experiência - *Parceria: o segredo do sucesso*. E logo na primeira frase do resumo da experiência esclarece que a “Secretaria Municipal de Educação e Cultura, buscando a melhoria da qualidade de ensino buscou a parceria da Votorantim Metais - Zinco para desenvolver ações.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006). Esta experiência também contou com o apoio da OSC Conscienciarte.

Embora o município apresente a experiência como se fosse a parceria em si, desde 2001 vêm promovendo uma política de formação continuada para os seus professores, justificando que após todos terem concluído o ensino superior, precisavam continuar “se reciclando” e que não havia orçamento para isso (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura não dispõe de recursos orçamentários para desenvolver um amplo projeto de capacitação pedagógica. [...] Consideramos [a experiência] inovadora na medida em que conseguimos estabelecer uma parceria com uma empresa local que disponibilizou recursos para arcar com 99% dos custos para o desenvolvimento do projeto (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Ainda, nesta experiência há uma peculiaridade. É a primeira em que não há recurso municipal envolvido. Segundo a ficha, os custos foram de quase 200 mil reais, inteiramente pagos pelo setor privado, o grupo Votorantim. Mas houve uma

contrapartida, posto que naquele ano cerca de 600 vagas para estudantes da Educação de Jovens e Adultos foram reservadas para os funcionários da empresa que não haviam completado os estudos (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

O grupo Votorantim, empresa brasileira, atua em dois segmentos - o industrial e o financeiro. No industrial no ramo de “cimento, mineração e metalurgia (alumínio, zinco e níquel), siderurgia, celulose, suco concentrado de laranja e autogeração de energia.” (VOTORANTIM, 2016, não p.). No ramo financeiro congrega o “Banco Votorantim (banco de negócios e de investimento), BV Financeira (financiamento e crédito ao consumidor), Votorantim Asset Management (gestão de recursos), BV Leasing (operações de *leasing*) e Votorantim CTVM (corretora de títulos e valores mobiliários).” (VOTORANTIM, 2016, não p.).

Paralelamente, mantém o Instituto Votorantim que entende como parte das estratégias de seus negócios o desenvolvimento local e o relacionamento com as comunidades. Neste intuito, “o Instituto presta assessoria técnica especializada com o objetivo de direcionar e impulsionar a performance social do Grupo.” (VOTORANTIM, 2016, não p.).

Dentre as áreas de atuação incluem a educação no segmento do desenvolvimento local e do capital humano. E apresentam um programa intitulado Parceria Votorantim pela Educação, dividido em Mobilização Social - “incremento da participação comunitária em questões relacionadas à melhoria da qualidade da educação” - e Gestão pública e escolar. Este é apresentado como “apoio especializado aos gestores públicos municipais e gestores escolares visando à qualificação e à melhor aplicação das políticas nacionais de educação no município.” (VOTORANTIM, 2016, não p.).

Sem especificar quais municípios tomaram parte da parceria nem as estratégias para a gestão escolar, indicam que em 2013 a parceria “promoveu a aceleração do crescimento do Ideb”. E que em 2014 estiveram presentes em 17 municípios de 12 estados brasileiros, atuando em 264 escolas públicas, “o que corresponde a mais da metade da rede municipal de ensino nesses locais.” (VOTORANTIM, 2016, não p.).

Provavelmente a parceria com o grupo Votorantim seja justamente essa, através do seu Instituto, afinal o município figura no Programa de Apoio à Gestão Pública do grupo. Citado entre 22 municípios de todo o país, se soma a outros três de Minas Gerais (VOTORANTIM, 2016).

O que chama a atenção neste caso é a ampliação da interferência privada da gestão da escola pública para a gestão de todo o município. Em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visam a modernização da gestão pública prestando assessoria nas áreas de planejamento, e eficiência orçamentária, aumento da arrecadação, regularidade fiscal e captação de recursos.” Fornecem até Plano Diretor pronto para o município aplicar. (VOTORANTIM, 2016, não p.).

Visam também reduzir o “déficit de infraestrutura em municípios onde há operações ou futuras operações da Votorantim”, demonstrando com clareza que atuam em benefício próprio. Através de diagnósticos da gestão e dos serviços públicos, apoio a planejamento e capacitação de gestores, o grupo investe nos municípios de modo que ampliem a possibilidade de acesso aos recursos públicos, “reembolsáveis ou não reembolsáveis.” (VOTORANTIM, 2016, não p.).

É importante perceber que a ação destas grandes empresas na educação não é pela causa em si, mas como uma consequência dos benefícios que retornarão para a empresa com pessoas mais instruídas, especialmente se instruídas para os fins daquelas empresas. “PPPE, do nosso ponto de vista, é uma metanarrativa que está contribuindo para a transformação do setor da educação, particularmente no que diz respeito à gama de atores privados e o concomitante aumento da autoridade privada.” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1146).

A parceria de Três Marias-MG com a Votorantim iniciou-se em 2001. Vejamos seus resultados de desempenho educacional.

TABELA 18 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM TRÊS MARIAS-MG NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Três Marias-MG					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,5
2006	10,0				
2007		80,7	8,7	0,6	4,7
2008	11,8	89,7	9,7	0,6	
2009					5,2
2011	11,8	91,4	7,9	0,7	6,1
2013					6,2
2014	8,4	97,8	2,1	0,1	

FONTE: Indicadores educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

Exceto o Ideb e a taxa de aprovação que foram crescentes desde 2005, conforme afirmado na página da empresa – mas não necessariamente por causa da parceria -, as demais taxas oscilaram no decorrer dos anos. A taxa de distorção idade-série aumentou e se manteve estável entre 2008 e 2011, voltando a cair em 2014.

A taxa de reprovação caiu 73% de 2011 para 2014 e a taxa de abandono quase zerou, indicando que as crianças estão se mantendo na escola e sendo aprovadas. Aparentemente, as estratégias gerenciais do grupo Votorantim colaboraram para a melhoria dos índices, o que não garante qualidade educacional naquele sistema de ensino.

O grupo Gerdau, siderúrgica brasileira também presente em 14 países, aparece junto às experiências de Ouro Branco-MG e Ouro Preto-MG. Nos mesmos moldes da Votorantim, tem seu próprio instituto de atuação social, dividido entre ações para o meio ambiente e de responsabilidade social. Mantém um programa voltado ao voluntariado de seus próprios funcionários nos projetos que a Gerdau apoia. E de forma detalhada, apresentam um documento intitulado *Responsabilidade Social Gerdau*, com todos os seus programas. Vale lembrar que o grupo Gerdau é um dos principais integrantes do TPE, tendo como líder o próprio presidente da Gerdau.

Logo nas primeiras páginas do documento, a palavra do diretor executivo da Gerdau chama a atenção para o que depois será observado nos municípios parceiros: “A atuação social da Gerdau se diferencia principalmente pela aplicação de metodologias de gestão no desenvolvimento dos projetos e na transferência desse conhecimento para entidades sociais, micro e pequenas empresas, escolas e governos.” (GERDAU, 201-, p. 3).

Nos sistemas municipais o grupo atua na “mobilização para uma educação de qualidade por meio da melhoria da gestão das instituições de ensino público e da capacitação dos educadores.” (GERDAU, 201-, p. 9). Realmente, em ambas as experiências mineiras houve a implantação de um sistema de gestão integrado (SGI) visando o planejamento de metas, as estratégias de ação e a avaliação em escala.

Além desta interferência direta na gestão dos sistemas de ensino, o grupo tem outros programas mais pontuais. Um deles, chamado *Times parceiros da*

escola, visa a implantação da metodologia 5S⁸³, para organização e limpeza das escolas. Inclusive, Belo Oriente-MG participou do Prêmio em 2011, justamente com um programa 5S e de qualidade total. Embora não cite a empresa com quem firmou a parceria, se referindo como “uma empresa bem sucedida do município que cedeu funcionários para a capacitação do pessoal”, pela localização do município é bastante provável que tenha sido a Gerdau. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Outro programa desenvolvido pelo grupo é o *Junior Achievement*, que “busca despertar o espírito empreendedor nos jovens ainda na escola, estimulando o seu desenvolvimento pessoal e proporcionando uma visão clara do mundo dos negócios.” (GERDAU, 201-, p. 12).

As experiências mineiras não indicam nenhum desses dois programas, e curiosamente, Ouro Preto-MG não se refere ao SGI no documento de forma específica, mas apenas apontando o trabalho.

Ouro Branco-MG, município-sede da Gerdau, apresentou a experiência focada no SGI, iniciada em 2005 e inscrita para concorrer ao Prêmio em 2006. Já Ouro Preto-MG concorreu no mesmo ano com uma experiência mais ampla, que culminou na criação do Plano Municipal de Educação em 2005. No entanto, o SGI também foi uma das estratégias de organização educacional implementada. Segundo a ficha de inscrição de Ouro Branco-MG:

O Sistema de Gestão Integrado é um modelo gerencial que orquestra os esforços de todos os que trabalham ou estudam em um sistema público de ensino, visando ao alto desempenho dos alunos. O SGI tem uma forma estruturada de trabalhar, assegurando que os princípios e práticas geradoras de excelência de desempenho sejam sistemática e consistentemente aplicados pelos diversos níveis de uma organização. [...] Com a capacitação das lideranças, são desdobradas para professores, servidores e alunos, ferramentas para formação do Plano de Melhoramento das escolas, com visão, missão, metas e medidas, alinhadas ao da SME. Os professores elaboram com alunos o Plano de Melhoramento da classe alinhado ao da escola. Também são elaboradas as metas pessoais dos alunos e pais, professores, diretores, pedagogos e servidores. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Percebe-se a amplitude do sistema que congrega toda a comunidade escolar na corrida pelas metas. Interessante também observar o vocabulário empresarial

⁸³ O 5S é uma metodologia de origem japonesa para a organização de ambientes, principalmente os de trabalho, que contribui para o melhor aproveitamento de materiais e espaços, a redução de despesas e a melhoria nas condições de segurança, ampliando a produtividade das pessoas. (GERDAU, 201-, p. 12). O Sistema S também costuma levar esta metodologia às escolas e ambientes corporativos.

totalmente absorvido na linguagem da secretaria municipal da educação: modelo gerencial, excelência de desempenho, lideranças, missão e metas. O processo naturaliza o discurso essencial para o estabelecimento de novas hegemonias (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Ouro Branco-MG afirma que gastou com a contratação de consultoria privada, mas na prestação de contas informa que não houve despesas pagas com recursos públicos, mas 140 mil reais de investimento privado (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

O município vizinho, Ouro Preto-MG, a cerca de 100 km da capital mineira, constituiu outras parcerias além da Gerdau, talvez porque o SGI foi apenas uma das estratégias de trabalho para a criação do Plano Municipal de Educação. Justificam a formalização de parcerias para a implantação do SGI em 14 escolas municipais, contando também com a Fundação da Faculdade Pitágoras, com sede em Belo Horizonte (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Estiveram presentes também a Samarco Mineradora e Vale S.A., com investimento de 200 mil reais, o Instituto Coca-Cola com 18 mil reais, e a própria Gerdau com 84 mil reais. O restante do investimento na experiência foi do próprio município e de recursos federais (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Não há especificação das ações da Samarco, da Vale e do Instituto Coca-Cola naquela secretaria municipal. No entanto, em seus sites estão o rol de atividades que desenvolvem junto à comunidades e escola, com exceção da Samarco.

A Vale possui uma fundação para o desenvolvimento de ações em diversas áreas. Na educação há uma lista de projetos que vai da formação de professores à formação de secretarias de educação e gestores escolares. Conforme a abertura da página virtual: “nossa preocupação é com a qualidade do ensino e da aprendizagem e estão baseados em uma relação de parceria com todos os envolvidos no processo educacional: prefeituras, equipes técnicas das secretarias de Educação, diretores, professores, estudantes, pais e comunidade.” (FUNDAÇÃO VALE, 2016, não p.).

O Instituto Coca-Cola não especifica ações na educação, mas deixam clara a intenção da formação de jovens cidadãos. Seu “objetivo é gerar renda e valorizar a autoestima de milhares de pessoas ao redor do país, conectando-as com novas oportunidades econômicas através de parceiros e da cadeia de valor do Sistema Coca-Cola.” Para isso, dispõe de coletivos, entre eles o que “capacita jovens no

mercado de varejo e os conecta com oportunidades de emprego através de parceiros e clientes do Sistema Coca-Cola.” Seus principais parceiros são a Microsoft e a ONU Mulheres (INSTITUTO COCA-COLA, 2016, não p.).

Ainda, a ficha de inscrição de Ouro Preto-MG revela que 10 mil alunos da rede municipal de ensino participaram de um programa de Educação Patrimonial oferecido pela Gerdau. E que antes da finalização do Plano Municipal de Educação, o apresentaram à mineradora, dada a importância e influência que possuem nas localidades (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Os resultados apresentados nas fichas de inscrições enaltecem os indicadores de desempenho escolar e a melhoria da qualidade da educação. Agreguei os dados de Ouro Preto e Ouro Branco, ambas cidades mineiras, parceiras da Gerdau/Samarco/Vale, e de Três Marias-MG, da Votorantim, para a visualização geral dos resultados destes municípios, que desenvolvem políticas educacionais ditadas por algumas das maiores empresas brasileiras.

TABELA 19 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM OURO BRANCO-MG E OURO PRETO-MG NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Ouro Branco-MG	Ouro Preto-MG	Ouro Branco-MG	Ouro Preto-MG	Ouro Branco-MG	Ouro Preto-MG	Ouro Branco-MG	Ouro Preto-MG	Ouro Branco-MG	Ouro Preto-MG
2005									4,8	4,2
2006	7,5	21,4								
2007			75,8	88,4	8,4	5,0	0,2	0,9	5,1	4,4
2008	5,8	16,1	91,6	92,2	8,0	7,3	0,4	0,5		
2009									5,6	4,9
2011	6,1	12,9	95,9	94,2	4,1	5,3	0,0	0,5	6,3	5,4
2013									6,0	5,5
2014	2,9	7,5	94,6	96,3	5,0	6,5	0,4	0,2		

FONTE: Indicadores educacionais (2016); INEP/IDEB (2013).

Ouro Branco-MG, com parceria desde 2005 com a Gerdau, apresentou oscilação nas taxas de distorção idade-série, aprovação, abandono e Ideb, entre 2011 e 2014. Em 2014 a taxa de aprovação caiu, ainda que muito pouco, e a taxa de

reprovação subiu um ponto. A taxa de abandono, que estava zerada em 2011, também cresceu.

Embora a taxa de distorção idade-série tenha diminuído em 50% após 2011, as taxas de aprovação, abandono e Ideb com valores mais baixos indicam que algo ocorreu a partir daquele ano. A pesquisa não detectou mudanças relativas às ações da Gerdau. Ao contrário, o site da prefeitura⁸⁴ traz notícias de 2015 sobre projetos educacionais da secretaria premiados pela própria Gerdau, e a doação de rampas de aço para acessibilidade nas escolas. De qualquer modo, talvez as ações realizadas a partir do sistema de gestão integrada, não estavam tão bem sucedidas.

A entrada de empresas de tamanha monta nestes pequenos municípios, sem dúvida causam grande influência. E as empresas analisadas aqui realmente estão presentes em vários municípios mineiros e em outros estados. Entre todas as experiências participantes das edições do Prêmio, não somente as selecionadas para a área de Planejamento e Gestão, identifiquei mais duas experiências em parceria com a Gerdau.

A primeira é um município do Pará que realizou uma experiência de formação de coordenadores pedagógicos, intitulada *Formação de formadores: construindo competências a caminho da profissionalização permanente no espaço escolar*, inscrita em 2008. A outra, do estado de São Paulo, inscrita em 2011, foi um projeto de educação integral em que a empresa incentivou ações culturais (INEP, FICHAS DE INSCRIÇÃO 2008; 2011).

O documento sobre responsabilidade social do grupo Gerdau traz genericamente os números da sua abrangência, sem especificar os municípios, projetos ou escolas em que atuam. De qualquer modo, em 2012 atenderam 174 comunidades, participaram de 947 projetos e seus voluntários são 7.900. Também em 2012, realizaram 2.261 *workshops* de responsabilidade social (GERDAU, 201-, p. 24).

Se as grandes mineradoras desenvolvem parcerias com vários municípios, o contrário também é verdadeiro. Em um único município mais de uma empresa de extração mineral pode atuar, inclusive com ações educacionais e socioambientais. Em Ouro Preto-MG, por exemplo, além da Gerdau, realizam ações de educação

⁸⁴ Disponível em: <<http://goo.gl/gv5Dph>>; <<http://goo.gl/gstldq>> Acesso em 12 abr. 2016.

ambiental a OPPS Mineração, Novelis do Brasil e Vale Manganês (XAVIER et al., 2012).

Também o grupo Votorantim está inserido em diversas ações. Em 2014, por exemplo, realizou um concurso de redação nas escolas em parceria com o MEC e o Canal Futura. Atingiu 16 escolas que já realizavam a Parceria Votorantim pela Educação (PVE), com 3.982 redações. A PVE iniciada em 2012 atingiu 40 municípios “com excelentes resultados no engajamento das comunidades e com contribuições importantes para a melhoria da educação pública local.” (BLOG EDUCAÇÃO, 2012, não p.).

Ouro Branco-MG foi um destes municípios, além de mais cinco no estado. Os demais municípios parceiros se localizavam nos estados do Pará, Tocantins, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina. São voluntários, funcionários da Votorantim, que realizam o projeto, que possui três pilares realizados em sequência:

[...] mobilização social pela educação, apoio às políticas públicas de educação e apoio à gestão escolar. Dessa forma, se busca equilibrar oferta e demanda por educação de qualidade, fortalecendo o controle social e apoiando gestores públicos e escolares a planejarem e coordenarem suas políticas e ações no campo. (BLOG EDUCAÇÃO, 2012, não p.).

Estes três pilares compõem “o espaço para novos projetos de educação adicionais, com lógicas muito diferentes e relações sociais profundamente desiguais.” A educação passa a ser construída sobre um conceito de indústria com fins lucrativos. (ROBERTSON; DALE, 2011, p. 360).

3.6 AS FAMÍLIAS E A COMUNIDADE

É perceptível que os tipos de parcerias são totalmente imbricados uns com os outros. É rara a experiência concorrente ao Prêmio que cita apenas uma parceria e que, ao se pesquisar sobre a instituição parceira ou o município, não se descubra que há outras entidades também participantes. Isso porque a mobilização social em torno da educação tem ganhado cada vez mais força no sentido de *salvar* a escola pública das mãos *inoperantes* do Estado.

As parcerias com as empresas acima descritas, por exemplo, são compostas por órgãos do próprio Estado, até outras empresas, Oscips, seus próprios funcionários, todas elas conclamando as famílias e a comunidade a participarem de forma executora de planos e políticas dos quais não contribuíram para a elaboração.

A cidadania *exigente* pede uma mudança cultural que a nova função social da escola é capaz de dar, “deslocando os princípios que a regem do campo do conhecimento para o da sociabilidade.” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 243).

A participação das famílias não está respaldada, por óbvio, nas legislações de OSC/Oscip, mas se incluem na comunidade escolar referida tanto na Constituição de 1988, na LDB e no PNE. Várias experiências colocam a família em papéis centrais de responsabilização, por isso figuram aqui pela marca privada que é dada à sua participação.

Dentre as experiências concorrentes ao Prêmio, a mais emblemática é a de Pato Branco-PR. Implementada em 2009 e inscrita em 2011 é intitulada *Projeto Família e escola* e atribui às famílias o “necessário resgate e o apoio dos pais para nos ajudar e a apoiar seus filhos.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Consistiu em duas frentes: encontros mensais entre pais e professores para ouvirem palestras - oferecidas pela Unimed, Rotary Club, SESC e SESI, OS *Construindo o saber*, profissionais liberais, vereadores etc. -, e o que chamam de família em ação: “são pais que se prontificam para auxiliar em horário escolar, recreio dirigido, atividades lúdicas. Cada escola/cmei tem cinco componentes deste grupo e usam o colete ‘quem ama participa’.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

A própria ficha traz o discurso propagado pelas organizações internacionais, grandes Oscips e empresas, pelo movimento Todos pela Educação, e também pelos órgãos governamentais, qual seja, inserir as famílias em uma “metodologia inovadora que auxilia no desenvolvimento de novas redes de sociabilidade e serve de canais de mediação mais consistentes, como compartilhar saberes e recursos.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

As redes de sociabilidade, novo nome atribuído à união de esforços, sobretudo voluntários, dá uma aura democrática a um intento pensado e aplicado de cima para baixo. Vimos que a Unesco, por exemplo, critica a gestão educacional de

instâncias centrais por decidir sobre os aspectos operacionais dos sistemas, enquanto as instâncias locais “desempenham papéis passivos centrados na implementação das decisões tomadas nos níveis superiores do sistema.” (UNESCO, 2008, p. 114). Como alternativa propõe o estímulo das capacidades e habilidades dos atores locais diretamente envolvidos na gestão da escola, entendendo que as políticas educacionais nacionais e subnacionais - burocráticas - nem sempre atingem ou são adequadas às realidades locais. Afirma que o Estado deve apenas regular “o espaço no qual os indivíduos, em pleno exercício de sua liberdade e responsabilidade, desenvolvem suas ações.” (UNESCO, 2008, p. 111).

A comunidade, principalmente as famílias, se tornam parceiros que executarão as políticas nas localidades, ou seja, serão *protagonistas* do processo. O lugar que o Estado tem tomado nessas ações educacionais descritas pelos municípios é de coadjuvante em políticas encampadas por agentes privados.

Além disso, a crítica da Unesco e sua sugestão não são complementares. Se não é papel do Estado pensar e implementar políticas, evidentemente discutidas com a sociedade civil representada em conselhos, quem as faria? As instituições privadas.

A sugestão de que os indivíduos escolares exerçam plena liberdade e responsabilidade parece não ter respaldo concreto em ações que direcionem a isso. As escolas por si mesmas devem saber o que é melhor para elas - e sabem - mas a questão aqui é o esvaziamento e o deslocamento das políticas estatais para um *laissez-faire* que, sabemos, é orquestrado pelas organizações supra-estatais. E pior, *o faça cada um a sua escola*, não dá unidade política nem condições para que escolas de piores condições melhorem.

Por fim, se antes o Estado ditava as políticas, e isso era negativo na percepção da Unesco pela falta de participação popular e desinteresse das pessoas em executar algo que não pensaram, por que as políticas ditadas por instituições privadas e órgãos internacionais seriam interessantes às comunidades? Porque o discurso da responsabilização, da mudança organizacional da gestão, traz a ideia da racionalidade técnica do mercado educacional em substituição à racionalidade humanística, carente de profissionalismo gerencial (GEWIRTZ; BALL, 2011). Às pessoas em geral esse discurso é tocante, no sentido de que já está enraizada na população que a escola pública tem gestão ineficiente, por isso sua má qualidade.

Documentos como os do TPE e do IAS, por exemplo, elegeram os pais de escolas privadas como modelos a ser seguidos pelos pais das escolas públicas, inclusive desqualificando estes últimos como capazes de cobrar e ao mesmo tempo de se responsabilizar pela qualidade do ensino dos seus filhos (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Em síntese, ancoram-se numa visão conservadora, alegando que a educação vem de berço, que os pais são corresponsáveis pela qualidade da educação e que a culpa pelo fracasso deve ser compartilhada pela família e pela escola. Uma dupla função é atribuída aos pais, a de serem a um só tempo colaboradores e avaliadores. [...] fica evidente um deslocamento da noção de participação no contexto da “gestão democrática” construída nas lutas dos anos de 1980 para a ideia da “gestão participativa” usada como estratégias de responsabilização (*accountability*), em que não se faz menção à participação como partilha de poder, mas apenas de responsabilidades. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 239, grifos das autoras).

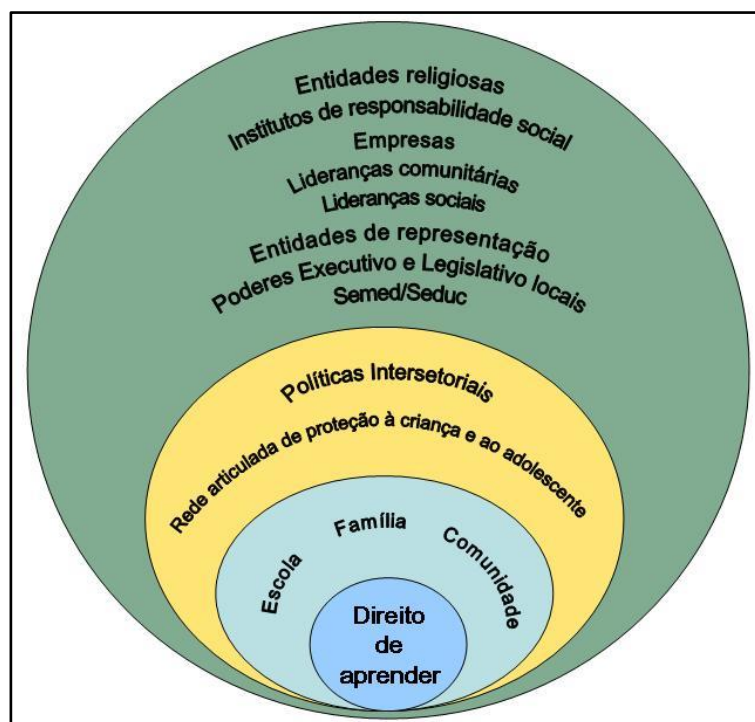
Com este sentido, e com a anuência e participação da Unesco, além de outros órgãos, em 2008 o MEC lançou o Plano de Mobilização Social Pela Educação (PMSE) como “chamado do Ministério da Educação à sociedade para um trabalho voluntário de mobilização das famílias e da comunidade pela melhoria da qualidade da educação brasileira.” (PMSE, 2008, p. 1).

Segundo a página do site, a intenção é a de unir esforços em prol da educação de qualidade. Para isso convoca as famílias, gestores escolares e professores para juntos trabalharem pela implementação do PNE. Mas a família e os sujeitos escolares não estão no topo dessa cadeia de esforços. Quem está é um extenso conjunto de parcerias, representadas por 11 igrejas⁸⁵ - duas instituições católicas e oito evangélicas; empresas como a Votorantim e a Vale - apenas para citar as tratadas nesta tese; Unesco; Oscip e associações, entre elas o Todos Pela Educação e a Associação dos Moradores de Chapéu Mangueira, Babilônia e Rocinha (comunidades de morros da cidade do Rio de Janeiro); a Undime etc. (PMSE, 2008, não p.).

A figura abaixo, retirada do site, permite a visualização do lugar da comunidade e das parcerias no PMSE:

⁸⁵ Notícia divulgada no site do MEC: “Entre as ações de interação propostas pelo plano, estão atividades lúdicas e informações em cultos, missas e outras celebrações; conversas informais; cursos, palestras e seminários; almoços comunitários em que se apresente o tema e eventos culturais.” Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/222-noticias/537011943/10429-sp-2071333219>> Acesso em: 12 abr. 2016.

FIGURA 4 - LÓGICA DA MOBILIZAÇÃO



FONTE: PSME (2008).

A figura mostra claramente quem encabeça o movimento. Dentro do mesmo arco verde, em seguida as empresas, as organizações sociais, as parcerias; e depois a gestão municipal, todas se sobrepõem às políticas públicas e aos principais interessados: a escola, a família e a comunidade. A estes é repassada uma série de atribuições objetivas que devem garantir a realização das diretrizes do PDE, quais sejam:

- Alfabetizar as crianças até, no máximo, os 8 anos;
- Combater a repetência;
- Combater a evasão;
- Valorizar a formação ética, artística e a atividade física;
- Estabelecer como foco a aprendizagem de cada aluno;
- Acompanhar cada aluno individualmente;
- Promover a educação infantil;
- Matricular o aluno na escola mais próxima de sua residência;
- Garantir o acesso e permanência das crianças com deficiência;
- Manter programas de alfabetização de jovens e adultos. (PMSE, 2008, p. 9).

O plano subdivide as diretrizes do PDE em 25 atividades, todas elas incumbindo a família, principalmente, a cumprir o seu papel de “protagonista dessa agenda”, para se conscientizar “sobre o papel da família na educação dos filhos, (aprender para a vida); [...] sobre a importância da educação para um futuro melhor; e [o estímulo à] solidariedade para dar ênfase aos *sinais de vida*.” (PMSE, 2008, p. 1, grifos nossos).

Também disponibiliza o material que os voluntários - chamados agentes mobilizadores - utilizarão na mobilização da família e das escolas. Há uma cartilha chamada *Acompanhem a vida escolar de seus filhos*, materiais específicos das instituições parceiras, e oficinas de capacitação de agentes mobilizadores feitas pelo MEC e outros parceiros (PMSE, 2008).

A mobilização das famílias no engajamento com a educação dos filhos e com a participação na escola é bastante positivo. Mas ao olhar para os objetivos de cada uma das 25 atividades a serem desenvolvidas com eles, percebe-se a carga de trabalho dada aos pais e mães para realizarem as diretrizes pensadas, organizadas e encaminhadas por organismos muitas vezes alheios à diversidade das realidades das famílias e da educação brasileira.

As atividades tomam os pais e mães como *tábulas rasas* sem noção alguma de suas responsabilidades e da importância de seu papel na vida escolar dos filhos. As receitas prontas parecem dizer às famílias que se seguirem à risca as regras da cartilha, a educação será de qualidade. Além disso, há uma preocupação com o controle, já presente em várias das experiências concorrentes ao Prêmio aqui analisadas, mas numa via dupla, em que os pais são controlados através do plano de mobilização e, também, devem aprender a controlar a gestão da escola, os professores, as atividades que seus filhos desenvolvem. Alguns exemplos dos objetivos destas atividades:

Mostrar aos pais e responsáveis os direitos que eles e as crianças têm em relação à educação, para que eles possam exigir o quanto antes, beneficiando e estendendo ao máximo a vida escolar da criança.

Mostrar aos pais e responsáveis a importância de os professores não faltarem às aulas, para evitar descontinuidade e prejuízo à aprendizagem das crianças. Orientá-los a conversar sempre com seus filhos para verificar a frequência do professor e a procurar a escola caso haja muitas faltas.

Ao receber o boletim bimestral com as notas dos filhos, procurar a escola para saber como foi o desempenho dos demais alunos da turma. Se a maioria dos alunos teve notas boas, significa que a turma está bem. No caso de notas ruins, é preciso pedir que a escola tome providências urgentes. As famílias devem sempre perguntar como podem colaborar para melhorar a situação.

Esclarecer os públicos com os quais interagem sobre a existência do Conselho Escolar, suas atribuições, sua importância da participação dos pais. Mostrar que, caso a escola dos filhos ainda não tenha conselho, os pais podem demandar sua criação. Essas orientações devem ser feitas com muito cuidado, para não sobrecarregar os pais, que em seu cotidiano já têm muitas tarefas. Para aqueles que demonstrarem interesse e condições, esclarecer maiores detalhes que viabilizem sua participação. (PMSE, 2008, p. 6-9).

Não é condenável a chamada das famílias à escola e a busca pela sua participação efetiva. Afinal esta é uma das demandas da gestão democrática da educação, tanto na LDB para a participação em conselhos escolares, e na elaboração e condução do projeto político-pedagógico, quanto em todas as instâncias participativas que a literatura do campo demonstra.

[...] a participação popular nas decisões da escola é, na verdade, um gesto de esperança nas potencialidades da sociedade civil. [...]. O mais relevante é a preocupação central com a educação pública, sua viabilidade, as perspectivas de sua melhoria, objetivando o efetivo acesso de todos ao saber. (PARO, 2000, p. 331).

Ocorre que as atribuições dadas às famílias neste Plano de Mobilização Social pela Educação parecem ter uma direção relativa a uma gerência do trabalho destas famílias, enquanto que a positividade que esta dimensão poderia ter, pedagogicamente falando, de tomada de decisões substantivas acerca de como e o quê as crianças aprendem, permanece alheia (PARO, 2000).

Adotando estas políticas na área educacional, onde a percepção da baixa qualidade da educação pública oferecida justifica a tese de que a adoção destas “estratégias” – ainda que aparentemente provisórias – colaborariam (pois elas são “parceiras”) para tornar mais eficientes o trabalho educativo e os projetos das escolas, certamente a gestão democrática, com participação popular sempre crescente e suas intermináveis discussões, reuniões, sugestões e cobranças, é empecilho a ser superado, por desnecessário. (ARELARO, 2007, p. 916, grifos da autora).

A experiência 8 do Paraná vai totalmente nesta direção ao afirmar que falar em educação no município já não é mais “vazio”, pois o Projeto colocou a família como matéria-prima mais importante no processo. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Asseguram que a divisão de responsabilidades entre famílias e professores - como se isolados pudessem ser responsáveis pelo sucesso escolar - melhorou todos os índices educacionais do município, sobretudo porque equipes da secretaria monitoram as escolas durante as reuniões e confirmam o crescente entrosamento entre pais e professores, o que se reflete na aprendizagem. Os dados quantitativos do município são os seguintes:

TABELA 20 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM PATO BRANCO-PR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Pato Branco-PR					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,5
2006	5,3				
2007		-	5,4	0,1	5,4
2008	4,0	95,6	4,4	0,0	
2009					5,7
2011	4,2	99,2	0,8	0,0	5,9
2013					6,3
2014	2,3	99,8	0,2	0,0	

FONTE: Indicadores educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Os resultados realmente são positivos nesta série histórica, principalmente no que se refere à queda da taxa de reprovação em 2011, dois anos após a implementação da experiência. Pode ser que a maior participação das famílias na vida escolar dos filhos, incentivada pelas palestras, tenha colaborado para a diminuição da reprovação. Isso, porém, não implica que as famílias também tenham que cuidar do recreio, porque “quem ama cuida”. Essa é uma face das contradições existentes entre as parcerias público-privadas.

Em relação à participação da comunidade como um todo nas experiências inscritas, nas quatro edições do Prêmio há casos totalmente alinhados à diretriz XXVI do Compromisso, relativa à área de Planejamento e Gestão, que é a “escola como espaço comunitário e manutenção e recuperação de outros espaços públicos [...]” (BRASIL, 2007b, não p.).

Cachoeira do Sul-RS e Mesquita-RJ são exemplos do envolvimento da comunidade na recuperação de praças e monumentos. O município gaúcho apenas cita que houve recursos privados, mas não indica quais seriam as parcerias. A ficha do município fluminense é mais detalhada e traz que implementou, em 2005, o *Projeto Tico-tico*. Baseou-se “na manutenção e pequenos reparos das Escolas da Rede Municipal de Ensino, através de um trabalho conjunto de funcionários da Prefeitura e o apoio voluntário da comunidade.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

No decorrer da ficha de inscrição fica claro que o trabalho dos funcionários da prefeitura era o de estabelecer as prioridades de reparos, captar recursos financeiros dos comerciantes locais, fornecer o material necessário, acompanhar e supervisionar o trabalho de voluntários da comunidade. “À comunidade escolar em geral cabe a manutenção da Unidade.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.). Chama a atenção uma citação de Paulo Freire, do livro *A Educação na Cidade* (19--), para justificar a experiência:

O Projeto TICO-TICO se propôs a unir todos os atores sociais para promover essa melhoria, e em 20 a 30 dias dar uma nova **cara** para a Escola. “Mudar a cara da escola implica também ouvir meninos e meninas, sociedades de bairro, pais, mães, diretoras de escolas, delegados de ensino, professoras supervisoras, comunidade científica, zeladores, merendeiras etc. Não se muda a **cara** da Escola por um ato e vontade do secretário.” (Paulo Freire – *A Educação na cidade*). (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p., grifos nossos).

Pobre Paulo Freire. A interpretação da palavra “cara” foi literal. Aos gestores da educação do pequeno município carioca não ficou claro que o livro, com entrevistas dadas por Freire durante seu período como secretário municipal da educação de São Paulo entre 1989 e 90, se referia à cara da educação que só o engajamento político da comunidade, libertador e não serviçal, poderia mudar.

O caso de Catuípe-RS coloca a comunidade escolar numa condição ainda mais servil, no sentido de desresponsabilizar a gestão municipal de uma de suas obrigações mais básicas: a manutenção e limpeza dos espaços públicos.

[...] preocupados em melhorar o ambiente em nosso município, lançamos o desafio aos gestores das escolas municipais para que, junto com a comunidade escolar (pais, professores e alunos) se responsabilizassem pelo embelezamento e preservação de um espaço público da cidade. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Também em parceria com outras secretarias municipais e comércio local, a cada escola foi atribuído um espaço público como praças, trevos de acesso à cidade, avenidas. As atividades desenvolvidas foram acompanhadas pela secretaria municipal de obras, e trimestralmente avaliadas (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006). Frases colhidas na ficha de inscrição demonstram a responsabilização da comunidade, enaltecendo-a como compromissada e cidadã:

[...] processo de educar para a responsabilidade e sensibilidade [...].

[...] estamos orgulhosos pela colaboração da comunidade escolar que assumiu seu compromisso e demonstrou para todos a possibilidade de mudanças.

[...] Acreditamos que o maior impacto para o nosso município é a união comunitária, a grandeza de lutar e viver bem buscando o desenvolvimento de todos.

[...] podemos exigir nossos direitos quando cumprimos os deveres [...]. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

A população de Catuípe-RS parece que fica à mercê de só ter direito à cidadania se cumprir deveres que seriam do município. Por outro lado, para que se cumpra a meta, há uma supervalorização do trabalho comunitário. “A participação da comunidade na escola, que historicamente sempre foi concedida, limitada, e até mesmo excluída, passa a ser endeusada, mistificada, necessária e julgada imprescindível.” (ALMEIDA, 2006, p. 248–249).

Tanto o município gaúcho quanto o carioca, nestas experiências, não praticam ações que incentivem a gestão educacional com fins realmente educativos. A gaúcha, nem educacional é, já que se utiliza da comunidade escolar para a manutenção de espaços que não os escolares, o que já a tornaria indevida também. Mesmo assim, vale olhar para os dados educacionais destes dois municípios para visualizar sua realidade quantitativa.

TABELA 21 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM MESQUITA-RJ E CATUÍPE-RS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
	Mesquita	Catuípe	Aprovação		Reprovação		Abandono		Mesquita	Catuípe
			Mesquita	Catuípe	Mesquita	Catuípe	Mesquita	Catuípe		
2005									3,7	3,3
2006	26,1	13,4								
2007			83,4	87,5	14,5	10,4	2,8	0,4	3,9	3,9
2008	26,0	11,7	85,1	97,0	11,8	1,9	3,1	1,1		
2009									4,1	4,7
2011	25,6	9,1	85,4	96,5	11,8	3,5	2,8	0,0	4,1	5,2
2013									4,5	5,4
2014	25,7	6,6	89,0	97,2	9,5	2,4	1,5	0,4		

FONTE: Indicadores educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Mesquita-RJ apresenta números pouco positivos. O Ideb, embora crescente, não atingiu a média nacional em 2014. Possui taxas de distorção idade-série altas, que inclusive cresceu um décimo em 2014. A taxa de reprovação também é alta e a de abandono, só caiu para quase a metade em 2014. Mesmo a taxa de aprovação, sempre crescente, não é das mais altas se comparada à maioria dos municípios até aqui pesquisados, em média acima de 95%. Parece que este município não prioriza ações educacionais substantivas para seus cidadãos.

Catuípe-RS tem taxas melhores, ainda que a taxa de reprovação de 2014 seja mais alta que a de 2008. Também a taxa de abandono voltou ao patamar de 2007, tendo quase triplicado em 2008. A experiência deste município não dá nenhuma possibilidade de relacionar os dados aos benefícios que a manutenção de espaços públicos pela comunidade escolar poderia trazer à educação.

Outra experiência que conta com o intensivo trabalho da comunidade escolar é a de Curitiba-PR/11. As parcerias são tantas e tão diversas que a própria ficha de inscrição traz esta informação assim:

Em 2010 o programa contou com 194 instituições parceiras, dessas: 4,1% são grupos culturais e esportivos, 13,9% instituições religiosas, 7,7% associações de moradores e clube de mães, 6,7% ONG, 3,6% instituições de ensino superior, 6,7% meios de comunicação, 46,9% empresas e 10% outras. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Isto porque a experiência iniciada em 2005 e inscrita em 2011 é um programa que mantém as escolas municipais abertas durante o final de semana, com uma série de atividades esportivas, culturais, recreativas, artesanais, educacionais e, bastante enfatizados, programas de geração de renda; tudo com trabalho voluntário ou custeado pelo município (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

A iniciativa é nobre, posto que justificam que o programa atende as comunidades das áreas de risco e vulnerabilidade social, o que diminui sobremaneira os roubos, vandalismo, a falta de equipamentos de recreação e lazer, criando nas escolas um ambiente “aglutinador de ações integradas para o desenvolvimento da comunidade local.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

No entanto, a importância do recurso público municipal gasto com o programa chama a atenção. De acordo com o item custos das experiências, em cada um dos

três anos da implementação dos programas, foram gastos 1 milhão e 800 mil reais, num montante de quase 5 milhões e meio de reais (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Afora a discriminação dos gastos com material de consumo e de contratação de profissionais para atividades em que não era possível ou não houve voluntários nos três anos, a maior parte dos custos está no subitem *Outros*. Em 2008 foram 1,6 milhão de reais, em 2009, 1,5 milhão de reais e, em 2010, 950 mil reais. Uma hipótese, a verificar na continuidade de pesquisas sobre a temática, é que se trata de contratação de OS/Oscip, (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

De todo modo, para um programa que se diz da comunidade e para a comunidade, o investimento foi bastante alto. Certamente, com estes recursos poderiam ter sido construídos, por exemplo, equipamentos de esporte e lazer nas comunidades, assim não dependeriam somente das escolas participantes de um programa que pode acabar a qualquer momento.

Por enquanto, ele está vigente. Das 293 escolas municipais, 61 desenvolvem o programa. Segundo o site do programa o objetivo era chegar em 2012 com 100 escolas. Em 2011 havia 802 voluntários, sem contar os profissionais e estagiários universitários contratados, e os profissionais da rede municipal de ensino que participam de edital para seleção, com adicional no salário (PROGRAMA, 2012, não p.).

Os resultados do Programa, segundo a ficha, são positivos qualitativamente devido o acesso da comunidade aos espaços de convívio, lazer e aprendizagem. Por outro lado, estudo sobre o programa conta que a baixa remuneração dos trabalhadores, a alta rotatividade de voluntários e estagiários, e a falta de apoio para o trabalho são barreiras que, dependendo da localização da escola, praticamente impedem a realização do programa (SOUZA et al., 2010).

Quantitativamente, não cabe relacionar diretamente os índices oficiais do município ao sucesso do programa. Ainda assim, olhar para os dados é significativo na compreensão do contexto educacional deste município.

TABELA 22 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CURITIBA-PR/11 NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Curitiba-PR/11					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,7
2006	3,7				
2007		86,9	4,9	0,4	5,1
2008	4,0	95,9	3,8	0,3	
2009					5,7
2011	3,8	96,6	3,2	0,2	5,8
2013					5,9
2014	3,7	96,0	3,8	0,2	

FONTE: Indicadores educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

O Ideb deste município é crescente, estando o atual um ponto acima da média nacional. A taxa de distorção idade-série oscila, mas se mantém baixa. A taxa de aprovação caiu um pouco no último ano pesquisado, na mesma proporção que a reprovação aumentou. A experiência com e para a comunidade do município paranaense pouco provavelmente está relacionada com os dados quantitativos da educação municipal.

Por fim, o exemplo mais emblemático de parceria com a comunidade escolar é a do município Porto Velho-RO, que coloca parte da educação pública a serviço de interesses comunitários privados. Segundo a sua ficha de inscrição o objetivo estava em atender a “cobrança da comunidade”⁸⁶ por creches públicas (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

A secretaria municipal de educação buscou a solução para problema não exatamente fazendo uma parceria com organizações privadas, onde geralmente é a

⁸⁶ “[...]. Agora nós tínhamos outro problema: as chamadas escolas comunitárias tinham um quadro de precariedade geral e era tudo na área de educação infantil; escola comunitária de educação infantil, em função de que o Ensino Fundamental tinha que ser regular e a educação infantil não. Teve um tempo que a gente tinha 103 escolas comunitárias, todas de educação infantil, que não exigia essa formalidade [...]. Era um quadro de precariedade dessas escolas, porque, primeiro a formação: ela era complicada porque quem ia dar aula ou era monitor ou era um voluntário, alguém que a comunidade levava lá com um vereador debaixo do braço e conseguia alguma coisa, um contrato emergencial; segundo: o espaço onde essas crianças estudavam eram aqueles espaços adaptados, horríveis. Espaços muitas vezes fechados, sem ar, era um negócio, assim, pavoroso. De alguns a gente ficava deprimida quando voltava. A questão da merenda era complicada. (Relato Prof^a. Josélia, 2009).” (PACÍFICO, 2010, p. 130).

organização que impõe sua política ao município. Porto Velho-RO, ao contrário, firmou convênio via decreto com as instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias que cobravam mensalidades, ainda que baixas, das famílias. Com este convênio começou a repassar, diretamente às instituições, valores anuais que cobrissem todas as despesas, de modo que as vagas para crianças de 4 e 5 anos, passassem a ser gratuitas.

Além dos valores, as Instituições também são beneficiadas com a lotação de profissionais como: professor(a), zelador(a), cozinheiro(a), vigia, bem como o recebimento de materiais didático-pedagógicos e de consumo, auxílio técnico-pedagógico, além de oportunizar a participação de seus profissionais no Programa de Formação Continuada da SEMED [Secretaria Municipal de Educação], o recurso pode ser utilizado para melhoria do espaço físico, aquisição de material didático pedagógico, pagamento de pessoal, adquirir mobiliários. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

A experiência de Porto Velho-RO foi tomada em mais detalhes por apresentar um caráter *sui generis* muito parecido com o sistema de *vouchers*, também adotado há alguns anos pelo governo federal do Chile, Argentina e Uruguai, entre os países latino-americanos.⁸⁷ Não deixa de ser um investimento público em uma instituição privada. O município assim se desonera da sua obrigação legal de garantir vaga na escola pública mais próxima da residência da criança a partir dos 4 anos (BRASIL, 1996).⁸⁸

Em 2005, segundo a ficha de inscrição, foram gastos 585 mil reais com este programa, ano do seu lançamento. Em valores atuais, segundo o site do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), os valores estaduais para a construção de uma unidade de creche variam de 1 milhão e 700 mil reais, no Sergipe, a 2

⁸⁷ Uma das maneiras propostas por organismos internacionais e governos que acabaram por favorecer a educação privada, a partir do discurso da ineficiência da pública, foi a criação dos *vouchers*. É uma espécie de cheque que as famílias recebem como subsídio público para pagar a escola privada que melhor lhe convier (COSSE, 2003).

⁸⁸ O site de notícias do município vem anunciando a entrega de novas creches desde dezembro de 2015. A última notícia, de janeiro de 2016, indica que cinco creches estão com mais de 70% de suas instalações finalizadas, com promessa de entrega para fevereiro. Estas creches foram construídas através do ProInfância e devem atender a cerca de 300 crianças cada uma. Além disso, em novembro de 2015, entregaram um anexo a uma escola municipal para o atendimento de 320 crianças. Todas estas creches atendem ao montante das crianças da educação infantil, de 0 a 5 anos, e não somente as de 4 e 5, atendidas pelo programa de repasse financeiro às instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias. (Disponível em: <<http://goo.gl/4L0I3G>> Acesso em: 25 mar. 2016.

milhões e 100 mil no Rio de Janeiro. No caso de Rondônia, cada creche custaria 1 milhão e 945 mil reais (FNDE, 2016).

Ou seja, em um ano o município em questão gastou a terça parte do valor da construção de uma creche na manutenção de várias unidades filantrópicas/confessionais, ou seja, fez um *bom negócio*. Unidades que não estão no padrão arquitetônico ofertado pelo governo federal, totalmente adequado às necessidades infantis, apenas para citar o nível da infraestrutura.

O decreto⁸⁹, que criou o Programa de Apoio Financeiro às Instituições Filantrópicas Confessionais e Comunitárias de Porto Velho-RO em 2005, parece ter deixado brechas e fragilidades onde as instituições beneficiadas apresentaram falhas. Tanto que em 2010 o Programa foi reformulado e um novo decreto, muito mais minucioso foi assinado, considerando que houve dificuldades na implementação e execução do Programa; no controle da destinação dos recursos para que fossem devidamente empregados na consecução da educação infantil; no estabelecimento do número máximo de crianças a serem atendidas em cada entidade beneficiada; no manejo de recursos de modo a não atrasar a prestação de contas ou nos pagamentos dos serviços, algo que inviabilizava novos repasses; na necessidade de fixar normas de gerenciamento pedagógico e administrativo.

O próprio decreto de 2010 aponta as falhas ocorridas e demonstra a necessidade de mudança, indicando que as entidades conveniadas não utilizaram adequadamente os recursos, atenderam mais crianças que a sua capacidade (o recurso aumentava conforme o número de crianças matriculadas crescia), atrasaram as contas etc. Ainda, estudo sobre o financiamento da educação deste município houve a denúncia:

A questão que se coloca é: será que a SEMED continuará penalizando a Educação Infantil? Isso porque, em 2008, quando apenas 66,66% dos alunos matriculados nessa etapa receberam os recursos do FUNDEB, a SEMED gastou com os 100% da educação infantil recursos inferiores aos 66,66% recebidos do Fundo, considerando o número de alunos matriculados no ano anterior. Observa-se que a lógica seria a de se complementar as despesas com o restante dos recursos da MDE não incluídos no FUNDEB, e, no entanto, a SEMED deixou de aplicar o total de recursos mínimos recebidos daquele fundo. Não temos dúvidas de que o motivo do não investimento, nem mesmo do mínimo, não foi por excesso de financeiro, mas a utilização dos recursos dessa etapa para outras despesas, que talvez até muito urgentes, mas tudo é muito urgente, toda a educação apresenta problemas urgentes. (PACÍFICO, 2010, p. 287).

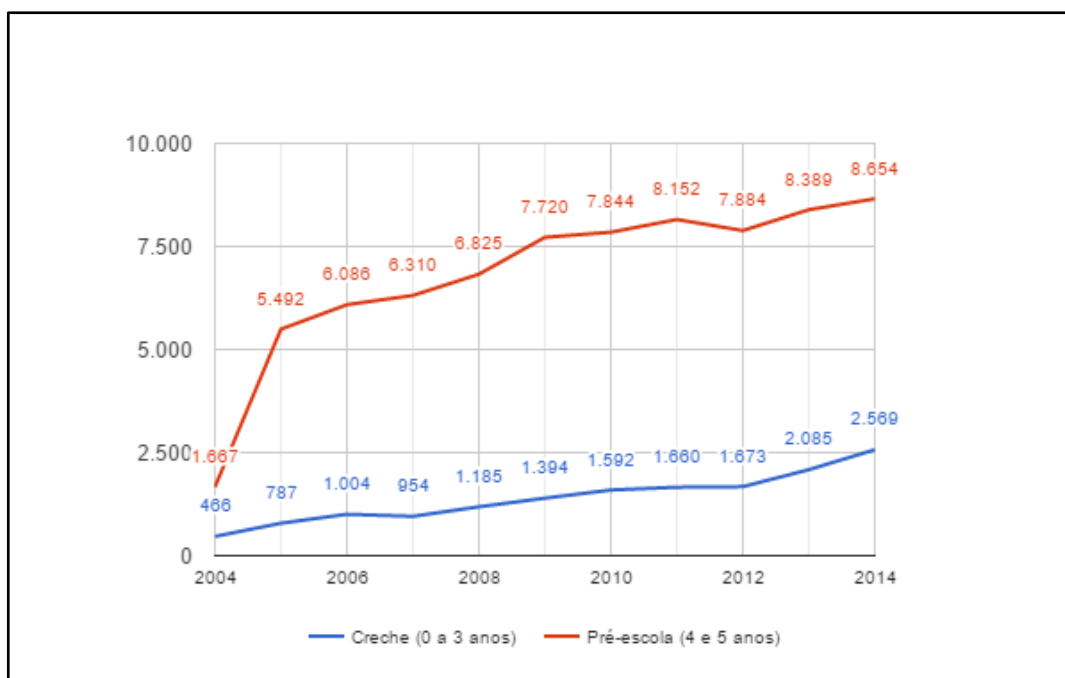
⁸⁹ Disponível em: <<http://goo.gl/rV6JyL>> Acesso em: 24 mar. 2016.

É preciso contrapor o que as fichas de inscrição revelam em relação à realidade dos dados disponíveis e da literatura pertinente. Afinal, as fichas são as bases para a disputa do Prêmio, por isso trazem sempre bons resultados e os melhores elogios a cada experiência.

No caso, sem citar a fonte dos dados nem a forma da pesquisa, os dirigentes do município afirmaram que 70% das famílias que usufruíam das creches conveniadas, desistiam de enviar as crianças de 4 e 5 anos por falta de recursos para pagar a mensalidade ou pelas más condições estruturais das unidades. Depois da instalação do programa 98% das crianças continuaram na escola (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Os números oficiais não dão conta de verificar se realmente as crianças de creches conveniadas desistiam das vagas, ou se voltaram ou permaneceram depois do decreto em vigor. Contudo, o número de matrículas/ano das crianças atendidas indica que em Porto Velho-RO houve um crescimento no número de crianças atendidas na pré-escola entre 2004 e 2014.

GRÁFICO 9 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL REALIZADAS PELA REDE MUNICIPAL DE PORTO VELHO-RO ENTRE 2004 E 2014



FONTE: INEP, Censo Escolar (2014).

De 2004 para 2005, quando foi instituído o decreto, houve um aumento de quase 330% no número de matrículas na pré-escola, em relação a 2004. A partir daí os números foram sempre crescentes quando diminuiu em 2012. Nos anos seguintes, voltou a subir. O atendimento na creche sempre foi crescente, mas de modo gradual.

Em dez anos o crescimento foi de 550% nas creches e 400% na pré-escola, esta atendida também pelas entidades filantrópicas. O fato de mais crianças estarem matriculadas na rede a partir de 2005 indica que o programa de repasse da verba municipal às creches conveniadas, que passaram a não cobrar mensalidade, atingiu um número expressivo de crianças de 4 a 5 anos.

A última notícia sobre o Programa no site da prefeitura municipal de Porto Velho-RO data de 27 de fevereiro de 2012. Nela consta que em

[...] 2004 a prefeitura atendia apenas 2.133 alunos e em 2011 esse número subiu para 9.895 crianças distribuídas em turmas de Creche, Pré I e Pré II. [...] em 2012 a rede municipal abrirá mais de 2,5 mil vagas para crianças menores de seis anos com a construção de oito novas creches. (PREFEITURA, 2015, não p.).

A verdade é que em 2012 houve uma perda de 268 matrículas na pré-escola e de 2009 para 2012, o aumento foi de apenas 443 vagas. Pacífico (2010) apresenta quadros que demonstram o número de escolas e creches municipais e de escolas conveniadas. A autora salienta que quase todas as escolas de Ensino Fundamental da cidade dividem seus espaços com as crianças pequenas, “onde o espaço externo é muito limitado e tem que ser dividido com muitos outros alunos do Ensino Fundamental. Em 2008, das 39 escolas que atenderam à educação infantil, somente quatro eram exclusivas dessa etapa.” (PACÍFICO, 2010, p. 169).

TABELA 23 - NÚMERO DE ESCOLAS COM ATENDIMENTO A EDUCAÇÃO INFANTIL EM PORTO VELHO-RO ENTRE 2004 E 2008

Ano	Escolas de Ensino Fundamental e Educação Infantil	Escolas comunitárias de Educação Infantil ¹
2004	25	67 ²
2005	30	49
2006	39	43
2008	39	35

FONTE: Adaptada de PACÍFICO (2010).

NOTAS: ¹ Escolas comunitárias que atenderam a Educação Infantil com algum apoio da secretaria municipal da educação, ou, a partir de 2005, com apoio financeiro do Programa.

² 28 escolas desse total eram particulares.

As escolas comunitárias, confessionais, particulares, conveniadas ou não, mas que de algum modo recebiam recursos públicos e atendiam crianças da Educação Infantil eram, até 2006, em número maior do que as escolas públicas que faziam este mesmo atendimento. “Isso demonstra que o município muito deverá ainda investir rumo a um atendimento mais qualificado e próprio, sem muitos arranjos.” (PACÍFICO, 2010, p. 171).

No entanto, de 2004 a 2008 o número de escolas comunitárias foi diminuindo, o que é um indicativo de que foram criadas novas vagas públicas, como o crescimento de escolas municipais de Ensino Fundamental com atendimento às crianças pequenas, também comprova.

Este tipo de parceria público-privada pode ser caracterizado como híbrido entre a privatização do financiamento, mas não exatamente, do pleno fornecimento do serviço público (GENTILI, 2002). O decreto deixa claro que a estrutura pedagógica e de pessoal seria fornecida também pela secretaria da educação.

Entretanto, as entidades resguardariam certa autonomia, como direção própria, contanto que além de toda a prestação de contas e atividades, seguissem o suporte pedagógico e administrativo da secretaria. Este suporte incluía a elaboração do calendário escolar, do projeto político-pedagógico e do assessoramento pedagógico.

A experiência de Porto Velho-RO não deixa explícita a forma de gestão que prevalece em sua secretaria. A distribuição financeira entre escolas comunitárias permite uma brecha para que a administração de cada unidade seja de acordo com as prerrogativas de sua direção. Ainda que haja um norte comum, e que o número de crianças tenha aumentado no decorrer dos anos após 2005, o justo para com a população seria dar condições reais para que a educação fosse realmente pública e de qualidade.

Também porque essa solução não resolve efetivamente o problema da demanda por creche pública. Tomando apenas um dos dados de Pacífico (2010), no ano de 2008 havia no município 13.029 crianças entre 4 e 6 anos e 6.825 atendidas pela rede municipal/comunitária. Ao todo, contando algumas creches da rede estadual e a rede privada, eram 9.941 crianças em pré-escolas (PACÍFICO, 2010).

Atualmente todas estas crianças deveriam estar nas escolas, posto que o PNE 2014-2024 deu o ano de 2016 como limite para que os municípios ofertassem

vagas para todas as crianças a partir dos 4 anos, como etapa obrigatória da Educação Básica.

Embora o foco da experiência de Porto Velho-RO não seja os anos iniciais do Ensino Fundamental, importa evidenciar os dados educacionais deste município seguindo o padrão desta pesquisa.

TABELA 24 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM PORTO VELHO-RO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Porto Velho-RO					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					3,5
2006	24,3				
2007		84,6	10,8	4,6	3,8
2008	18,3	84,8	11,2	4,0	
2009					4,1
2011	24,4	86,3	11,2	2,5	4,2
2013					4,4
2014	21,3	88,8	8,0	3,2	

FONTE: Indicadores educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Os dados quantitativos de Porto Velho-RO demonstram muitas crianças fora da idade certa em sala de aula, um índice alto de reprovação e abandono, e baixo Ideb. A taxa de distorção idade-série havia diminuído em 2008, mas em 2014 subiu novamente. Também o abandono aumentou no último ano pesquisado.

As experiências da área de Planejamento e Gestão com parcerias público-privada se caracterizam, em geral, por ações voltadas por um lado, por políticas de monitoramento, controle e avaliação típicas da gestão gerencial, desenvolvidas por grandes Oscip ou grandes empresas.

[...] nos últimos anos tem sido evidente uma mudança no estilo da gestão da educação, nos níveis nacional e local, na direção de um "gerencialismo" enfatizando a eficiência em vez de a ampliação do acesso. [...] introdução em muitos destes de um sistema de "gestão corporativa" desenhado para o uso industrial e comercial e destina-se principalmente a aumentar a eficiência. Finalmente, os pressupostos têm sido desafiados por um desejo crescente de participação no controle do sistema de ensino por muitos dos grupos por ele afetados, mas excluídos da influência sobre ele. (DALE, 1989, p. 139, grifos do autor, tradução nossa).

Por outro lado está a noção de participação impressa pela gestão gerencial: de que as famílias exijam que os profissionais da educação cumpram os serviços contratados, mas não da partilha de decisão sobre quais serviços serão prestados. Sobre estes, nem mesmo diretores e professores são convidados a opinar, vindo de instâncias superiores as decisões.

Mães e pais são chamados a estar dentro da escola colaborando em todos os aspectos, mas especialmente no controle da execução eficaz das políticas. “O que há de novo nesse movimento é o objetivo de ‘educar’ a sociedade, notadamente os pais, para exercerem o controle e a fiscalização sobre as ações da escola e do Estado.” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 243, grifos das autoras).

As PPPs das experiências mostram forte presença das famílias como tarefeiras em obras escolares e até mesmo públicas, ou como espectadoras em palestras e oficinas que incentivam a corresponsabilização, a ideologia do “faça a sua parte”, e a culpabilização. “Opera-se, assim, um deslocamento da perspectiva da gestão democrática - princípio constitucional, no caso brasileiro, para uma perspectiva da gestão participativa [...] caracterizada pela presença exigente, fiscalizadora e colaborativa dos pais.” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 243).

A ideia é que as famílias sejam capazes de pressionar o Estado a cumprir com a sua obrigação educativa, afinal o Estado deve prezar pelo interesse comum. Acontece que o interesse “comum” também está deslocado, quando diz respeito à defesa de interesses privados na esfera do público. “A problemática é a ausência de uma educação de interesse público.” (SANFELICE, 2005, p. 184).

Também quando o incentivo ao controle e fiscalização pela família estão alocados na garantia de que a parceria continue e garanta bons resultados, tanto nos indicadores educacionais, quanto na lucratividade direta ou indireta das empresas e organizações sociais envolvidas.

Nas experiências em que as instituições parceiras não somente monitoram, mas introduzem novo currículo, novas regras para a gestão escolar, cursos para formação de professores e “famílias”, como o IAS, o TPE, a Gerdau e a Votorantim, por exemplo, as famílias são chamadas à responsabilidade pelo êxito do filho. A pressão é exercida de tal forma que o fracasso escolar será culpa do aluno pela falta de dedicação “suficiente às atividades e deveres escolares, e da família, porque não

o estimula ou o acompanha na frequência e ritmo necessários.” (ARELARO, 2007, p. 916).

Os indicadores educacionais da maioria dos municípios melhoraram e, se houve influência direta das parcerias nisso, não é possível saber sem um mergulho profundo em cada uma das experiências. Não é o caso desta pesquisa.

O que os indicadores revelam, no entanto, se identifica com a perspectiva de qualidade que as parcerias trazem. A qualidade propalada pelos parceiros privados da educação pública é a expressa pelos números obtidos em avaliações pontuais de sistemas avaliativos dos municípios, estados e, sobretudo, o nacional, no caso da Prova Brasil que compõem o Ideb. Este resultado é a principal forma de controle do sucesso das políticas implementadas e significam, aos olhos das PPPEs, a qualidade da educação (ADRIÃO; PERONI, 2010, 2011; FARENZENA; MARCHAND, 2013).

O IAS, por exemplo, logo na apresentação esclarece que a qualidade da educação está vinculada à formação de competências do cidadão do século XXI: “Uma educação que não desenvolva essas competências não será uma educação de qualidade.” (IAS, 2014, p. 4). E consideram que um sistema de avaliação para a “educação do século 21” não contempla apenas o monitoramento das disciplinas, mas sim o desenvolvimento de “competências essenciais para o sucesso nos estudos, no trabalho e em todas as esferas da vida.” (IAS, 2014, p. 22).

O discurso destes empreendedores valoriza a qualidade, em princípio defendendo uma variedade de critérios que a defina, mas estabelecendo por fim, os indicadores quantitativos como critérios definitivos (ARELARO, 2007).

No relatório anual de resultados (IAS, 2014) a palavra *qualidade* está nos excertos das falas de vários empresários que colaboram com o IAS. O diretor de Seguros e Capitalização do Itaú Unibanco, a diretora-executiva da marca de camisas Dudalina, os presidentes da P&G, expõem a necessidade de a educação formar trabalhadores capazes de tornar o país competitivo. Um exemplo:

Não há cidadania se não houver educação pública de qualidade. Para o Brasil ampliar sua competitividade no mercado mundial, o País precisa investir muito e consistentemente na capacitação plena da sua juventude. - João Doria Júnior, presidente do Grupo de Líderes Empresariais – Lide. (IAS, 2014, p. 44).

Certamente as secretarias da educação municipais com índices crescentes são consideradas exemplos de sucesso e acreditam que devam isso às parcerias. O que não se considera é que o peso sobre a escola é imenso, ao imprimir nela a responsabilidade de sintetizar a qualidade da sua educação em um único número. Número este que possui diversos equívocos na metodologia da sua composição, como levar em conta somente as notas de Língua Portuguesa e Matemática (e ainda a Matemática tem peso maior) e, das taxas de rendimento, apenas a aprovação, desprezando as taxas de abandono, em alguns municípios bastante altas (SOARES, 2011).

Além disso, os valores do Ideb poderiam apenas compor um conjunto de fatores que definiriam um conceito de qualidade muito mais amplo, e não restrito a uma nota de prova, ou à quantidade de alunos aprovados, que, na mais das vezes, *passam de ano* sem saber os conteúdos básicos do ano escolar.

O Ideb é um importante fator de “medida do produto da ação educativa”, mas seu alcance para a aferição da qualificação dos estudantes de forma sistêmica é limitado (ZAMPIRI, 2009, p. 58).

Quando usados inadequadamente perdem a capacidade de informar e então enfraquecem sistemas de controle social subsidiados por instrumentos avaliativos. Levar escolas, professores e alunos a práticas competitivas em função de resultados escolares, por exemplo, configura o uso meritocrático da avaliação, que é ineficiente para monitorar qualidade de ensino com vistas ao pleno acesso do direito à educação. (ZAMPIRI, 2009, p. 59).

Para serem inscritas no Prêmio as experiências deveriam ter, a partir de 2008, pelo menos dois anos de implementação. Assim, mesmo que os índices fossem a prova do sucesso das ações das parcerias, seus resultados não seriam tão imediatos. A pesquisa do Índice de Condições de Qualidade (ICQ) do NuPE (UFPR), confirma esta assertiva ao verificar que o aumento das condições de qualidade escolares não se reverteriam em melhor Ideb concomitantemente, porque se questiona a sua capacidade “em flagrar qualidade educacional, na medida em que ele parece ser um índice que expressa alguns resultados escolares (importantes, é verdade) mais do que a possível qualidade escolar/educacional, de maneira mais ampla.” (GOUVEIA; SOUZA, 2013, p. 847).

Ao final deste trabalho, os autores concluíram que o ICQ aumentou, em geral, nos 2.880 municípios pesquisados entre os anos de 2007 e 2011, e indicam

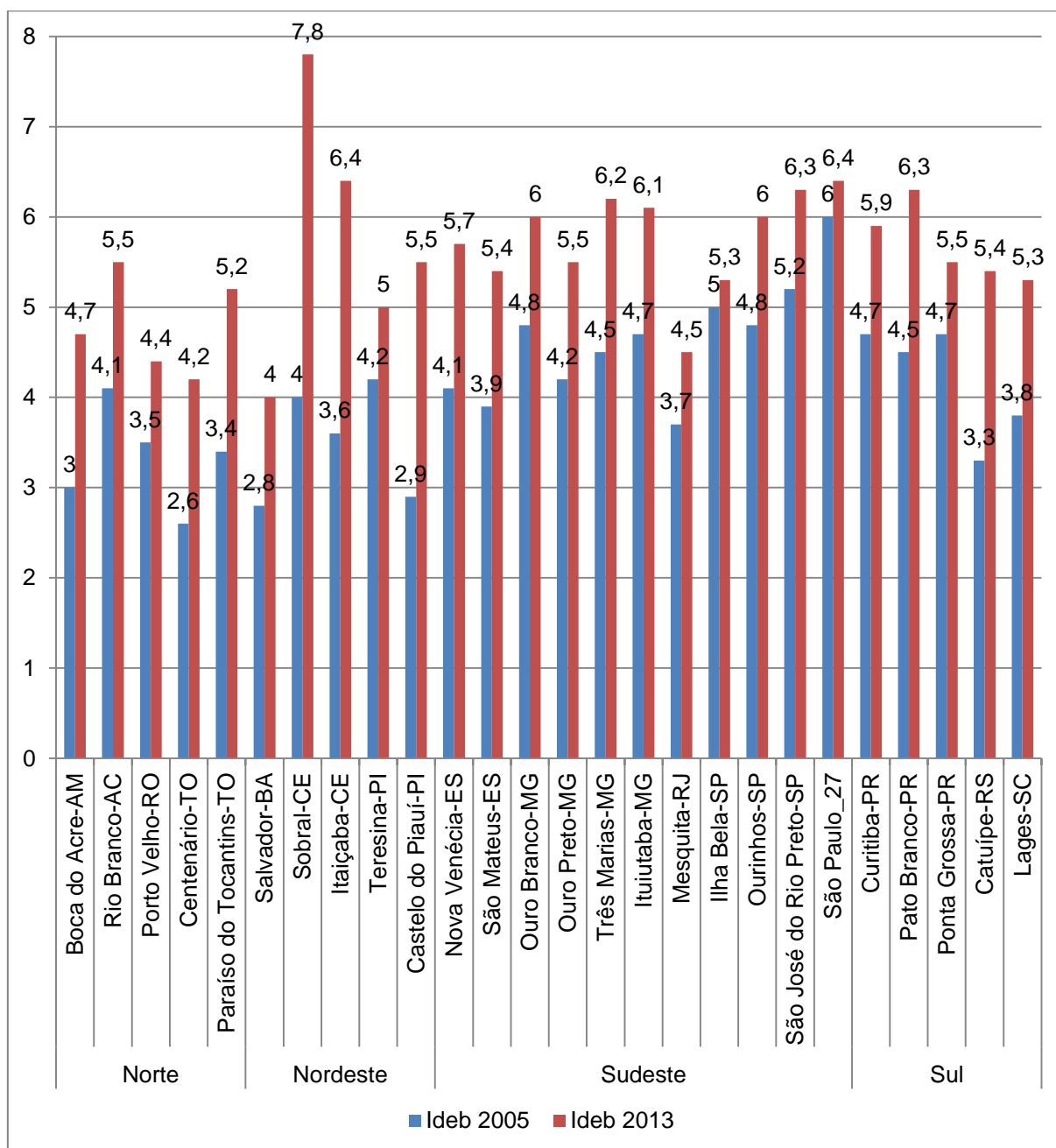
que “as políticas educacionais parecem estar incrementando as condições de qualidade nos sistemas municipais de forma lenta, o que pode ser observado na melhoria da média do ICQ nas duas medidas.” (GOUVEIA; SOUZA, 2013, p. 853).

Ponderam, entretanto, que a pesquisa não tomou as políticas que cada um daqueles municípios estava operando, para verificar até que ponto elas estavam colaborando para o incremento do ICQ (GOUVEIA; SOUZA, 2013).

Uma possibilidade de futura pesquisa seria aplicar o ICQ nos municípios com PPPEs que tiveram suas experiências descritas aqui, e analisar em que medida as políticas ditadas por organizações privadas têm apresentado resultados educacionais positivos, contando com a hipótese das contradições possíveis de as PPPEs realmente os ocasionarem.

Por enquanto, o que se pode registrar é que os Ideb das experiências melhor detalhadas entre as 74 selecionadas, são bastante variados. Para melhor visualização tomei o primeiro e o último Ideb destas experiências, separadas por região do país, conforme o gráfico a seguir:

GRÁFICO 10 - IDEB DE 2005 E 2013 NAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO GESTÃO COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS POR REGIÃO DO BRASIL (%)



FONTE: INEP/IDEB (2013).

Os menores Ideb iniciais, de 2005, são dos estados do Norte e do Nordeste. O menor de todos é de Centenário-TO, que mesmo tendo subido 62% em 2013, ficou abaixo da média brasileira, de 4,9. Paraíso do Tocantins-TO também teve uma alta acentuada, em 65%, assim como Itaiçaba-CE em 56%, e Castelo do Piauí-PI em 52%. Sobral-CE é o que mais destoa tanto entre os estados setentrionais, quanto os austrais. Subiu 51% o Ideb de 2005 para 2013, e está 22% acima do Ideb

2013 mais alto entre os estados do Sul e do Sudeste, no caso, Votuporanga-SP, igual a Itaiçaba-CE.

Como visto anteriormente, Sobral-CE mantém parceria com o IAS desde 2001 e recebe apoio técnico do Inep desde 2004. Por esses motivos até surpreende que em 2005 ainda apresentasse Ideb 4,0. De todo modo, a grande variação que os municípios nordestinos e nortistas apresentaram é um indicativo de que as políticas implementadas, sejam aquelas aqui tratadas ou um conjunto de medidas, podem estar refletidas na melhoria do Ideb. O mais possível, é que medidas pontuais para a realização da Prova Brasil e para diminuir a reprovação dos estudantes estejam sendo realizadas, pois interferem diretamente no Ideb.

Os Ideb do Norte e do Nordeste, em geral, tiveram maior variação entre 2005 e 2013, enquanto os do Sul e do Sudeste, com valor mínimo inicial de 3,3 no município gaúcho, sofreram menor variação para chegar ao valor de 2013. Catuípe-RS, uma exceção, teve um aumento de 61% em seu Ideb. Os municípios do Sudeste, exceto os mineiros, tiveram as menores variações entre 2005 e 2013, indicando talvez que as ações das políticas implementadas não tiveram grande impacto. Em Minas Gerais, onde houve quase exclusividade de ações de mineradoras multinacionais, a variação foi maior. Três Marias-MG, parceira do grupo Votorantim, teve a maior variação - 38% - entre os estados do Sudeste.

O município com menor variação foi Ilhabela-SP, de apenas três décimos entre 2005 e 2013. É a experiência que encaminha casos de crianças desistentes para o Conselho Tutelar e Ministério Público, com apoio de uma OSC ligada à arte e o Lions Club.

Há que se diferenciar também o impacto que uma PPP que cria políticas de perfil privado causa, e de outras que agem como apoiadoras ou doadoras sem exatamente interferir técnica e pedagogicamente na educação do município. Não que isto minimize o significado de o Estado passar a execução de suas políticas sociais para a sociedade, mas há uma diferença que precisa ser contada.

Um rápido levantamento entre as 30 experiências mais significativas demonstra que não há disparidade no Ideb entre as experiências que tiveram PPPs com grupos ou corporações de peso, e aquelas parceiras de pequenas OS e comerciantes.

Os índices dos estados do Norte e do Nordeste continuam, em média, menores que os da região sul e sudeste, e não houve representação de estados do

centro-oeste neste apanhado. Esse comparativo serviu para mostrar que afora a média mais baixa, os estados do Norte podem ter sofrido maior influência de políticas que permitiram um maior aumento de seus índices, se comparado com o Sul e o Sudeste. Aliás, os primeiros programas do FNDE para os municípios, antes mesmo de se integrarem ao PDE, eram direcionados às cidades mais pobres do Norte e do Nordeste (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 827).

Este estudo corrobora o que vários autores têm confirmado: “ainda permanece uma desigualdade norte-sul no país pela manutenção de indicadores baixos de condições de qualidade nos municípios situados nos estados mais pobres da federação.” (GOUVEIA; SOUZA, 2013, p. 853). Porém, nesta pequena amostra, bastante específica, os valores de 2013 não são tão díspares entre o norte e o sul do país.

As diferenças entre os índices das regiões do país não podem ser tomados como retrato fiel da realidade nem como prova de sucesso ou insucesso de experiências tão pontuais e peculiares. O que parece evidente é que a transferência da execução das políticas educacionais do Estado para organizações privadas não é pelo motivo da ineficiência do Estado na educação. Sem isentar os governos pela má administração dos recursos públicos e a falta de investimento na educação, as parcerias representam a consequência da influência do capital global na política nacional.

Com este panorama revelado, restam as 35 experiências que, em princípio, não estabeleceram nenhum tipo de parceria nem com pequenas nem grandes organizações privadas. A análise pretende descobrir o alcance das políticas realmente públicas no setor educacional público, tanto no sentido da qualidade das experiências quanto nos seus resultados quantitativos em relação às PPPs.

CAPÍTULO IV. AS EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS: O ALCANCE DO SERVIÇO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Existirá uma democracia, no Brasil, no dia em que se montar no País a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.

Anísio Teixeira

As 35 experiências concorrentes às quatro edições do Prêmio dentre os critérios construídos para a área de Planejamento e Gestão, em suas fichas de inscrição responderam com negação à questão sobre as parcerias envolvidas. Entende-se então que estas secretarias municipais de educação desenvolveram suas experiências inovadoras em gestão, no âmbito do poder público, com recurso público e a partir de políticas públicas.

A competência das secretarias municipais na educação pública, de acordo com o regime de colaboração entre União, estados e municípios, recai sobre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. (BRASIL, 1988, Art. 211; BRASIL, 1996a, Art. 8º, 9º, 10, 11, 16,17, 18 e 67; BRASIL, 1996b, Art. 3º). Esse modelo de divisão não é universal entre os municípios e estados, sendo que em boa parte deles, os municípios se responsabilizam para Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental, e os estados ficam com os anos finais e o Ensino Médio.

Grande parte dos municípios brasileiros, muito pequenos, com baixa arrecadação, pouca condição técnico-pedagógica e, em alguns casos, baixa vontade política; tiveram dificuldades em garantir o acesso e a permanência das crianças em suas escolas. A qualidade da educação, também em discussão, estava ainda mais distante da realidade deles.

O PDE e a conseqüente criação do Plano de Ações Articuladas (PAR) foram os instrumentos criados em 2007 para contribuir técnica e financeiramente com os municípios que assinaram o Termo de Compromisso do Plano de Metas, em parceria com o Todos pela Educação.

Este preâmbulo sobre o PAR, já tratado anteriormente, serve apenas para situar que em sua constituição pública, no âmbito do MEC, está um parceiro privado de grande peso corporativo. E como explícito também em outros momentos, estar comprometido com o PAR foi uma das precondições para que os municípios concorressem ao Prêmio a partir de 2008.

Assim, mesmo que as experiências se considerem totalmente públicas, na sua origem estão prestando contas e reiterando uma parceria instituída no nível do Estado brasileiro, neste caso. Esta perspectiva do privado como componente de uma política educacional da estatura do PDE/PAR não poderá ser desconsiderada na análise das experiências ditas públicas.

Retomando a análise do gráfico 3 (Capítulo 3), as experiências públicas representam 37,6% das 109 selecionadas para a pesquisa, sendo 1,8% na região Norte, 6,4% no Nordeste, Centro-oeste com 2,8%, 13,8% no Sudeste, e Sul, 12,8%. Assim, como na representação das PPPs, também os estados do Sul e Sudeste contribuem com mais experiências na área PG. A região que destoa é a Centro-oeste que têm o triplo de experiências públicas em relação às PPPEs.

Utilizando o mesmo critério da análise das PPPEs, dividi as experiências públicas entre aquelas que responderam “não” para qualquer tipo de parcerias; aquelas que incluíram na resposta outras secretarias municipais, órgãos estaduais/federais e conselhos diversos; as famílias e comunidade que nestes casos não estão na condição de *tarefeiras*, e as universidades públicas.

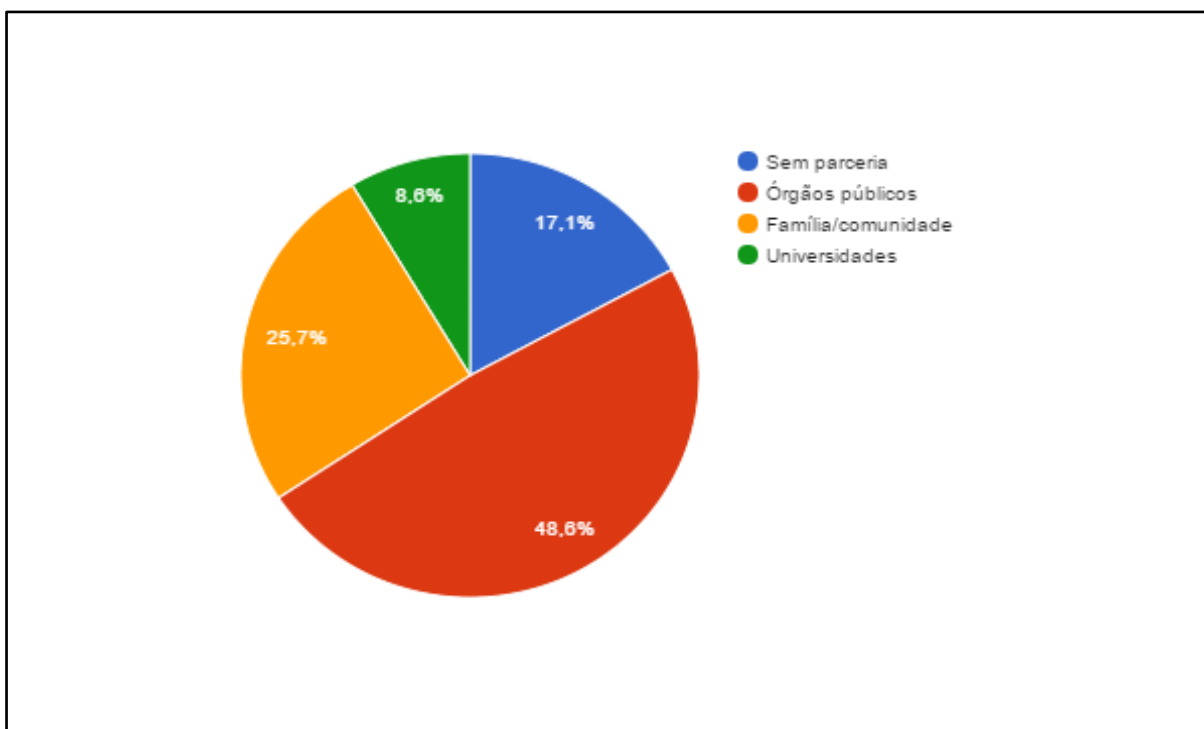
QUADRO 6 - TIPOS DE COLABORAÇÃO NAS EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO GESTÃO ENTRE 2006 E 2013

Públicas puras	Órgãos públicos	Família/comunidade	Universidades
Maracanaú-CE_1	Brasília-AC	Brumado-BA/11	Arapongas-PR
Brasnorte-MT	Brumado-BA/06	Conceição da Barra-ES	Florianópolis-SC/13
Abaetetuba-PA	Maracanaú-CE_2	São Pedro dos Crentes-MA	
Almirante Tamandaré-PR	Maracanaú-CE_3	Sabinópolis-MG	
Curitiba-PR/13	Morrinhos-GO	Campo Alegre-SC	
Caxias do Sul-RS	Ipatinga-MG	Caraguatatuba-SP	
Campinas-SP	Tenório-PB	Franco da Rocha-SP	
	Araucária-PR	Jacareí-SP	
	Nova Londrina-PR	Junqueirópolis-SP	
	Ponta Grossa-PR/11.2		
	Cachoeirinha-RS		
	Novo Hamburgo-RS		
	Campo Bom-RS/13		
	Dracena-SP		
	Penápolis-SP		
	Santos-SP		
	Hortolândia-SP		

FONTE: A autora (2016).

Graficamente, a divisão assim se apresenta:

GRÁFICO 11 - EXPERIÊNCIAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 POR TIPO DE COLABORAÇÃO



FONTE: A autora (2016).

A maior parte dos agentes envolvidos nas experiências públicas é de órgãos públicos, indicando que estas secretarias municipais buscaram apoio dentro da própria prefeitura, no estado de origem ou no governo federal.

4.1 OS ÓRGÃOS PÚBLICOS

Este conjunto de experiências salientou a colaboração de ministérios do governo federal, além do próprio MEC; de outras secretarias municipais, ou de órgãos como o Conselho Tutelar, Ministério Público, Corpo de Bombeiros etc. Aos moldes das experiências com PPPEs, raras são as que citam apenas um órgão público ou que deixam de mencionar o apoio das famílias e da comunidade. Desta maneira, utilizei o mesmo critério anterior, de aglutinar experiências que atribuíram maior importância a uma determinada contribuição em destaque.

A experiência de Brasília-AC, por exemplo, iniciada em 2003, contou com o apoio técnico do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a construção do

projeto político-pedagógico das escolas rurais municipais e estaduais do município. Entre seus objetivos estavam:

Levar ao conhecimento dos pais sobre os seus direitos e deveres enquanto cidadão;
 Implantar um processo de autonomia e gestão democrática na escola;
 Fortalecer o processo de formação de cidadão na comunidade escolar; [...] Contar com a colaboração da comunidade nas tomadas de decisões. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Em 2005 o MDA promoveu o Encontro Nacional de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial, com o objetivo de discutir uma proposta técnica para inserir a educação do campo no processo de desenvolvimento territorial sustentável.

“Além de desenvolver a troca de conhecimentos e discutir uma proposta de ação, o encontro vai possibilitar e ainda ampliar as ações de educação formal e não formal para as populações rurais”, afirmou a coordenadora de Desenvolvimento Humano da [Secretaria de Desenvolvimento Territorial], Tânia Melo. “Queremos ampliar as ações de educação do campo por meio das parcerias institucionais e do apoio dos movimentos sociais, sindicais e do colegiado territorial.” (MDA, 2005, não p.)

Técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial estiveram presentes na série de palestras e encontros que aconteceram em Brasília-AC no mesmo ano do encontro nacional, quando foi implementada a experiência. A ficha de inscrição indica que colaboradores do Ministério ajudaram a montar, desenvolver e monitorar o projeto, inclusive técnicos da Secretaria citada na notícia.

Como resultados quantitativos divulgam que houve maior aprovação e diminuição do número de faltas. E qualitativo,

A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola sejam os dirigentes e gestores, e não apenas os seus fiscalizadores ou, menos ainda, os meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática, pais, mães, alunos e professores assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola melhorando assim, o que é específico da escola, isto é, o seu ensino. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Merece destaque que é a primeira vez que o termo gestão democrática aparece em uma ficha de inscrição. Nas 74 fichas do conjunto de experiências com PPPEs, nenhuma tinha tratado a gestão educacional como democrática, mas no máximo como participativa e, em alguns casos, gerencial. Além disto, a experiência teve baixo custo, pois aplicaram apenas 4 mil reais dos recursos municipais.

Afora Brasília-AC, apenas mais uma experiência cita o envolvimento de um ministério que não o MEC. Nova Londrina-PR contou com o Programa Fome Zero do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁹⁰, para complementar a merenda escolar.

Este município realizou uma experiência de avaliação institucional, e o envolvimento do Fome Zero foi consequência dos resultados da avaliação, e não parte da experiência. Como ponto importante da avaliação, a secretaria municipal de saúde disponibilizou uma nutricionista para acompanhar os cardápios da merenda.

Em relação aos resultados, admitem o quanto a avaliação contribuiu para trazer a comunidade para a escola, eivá-los de autonomia e consolidar o conselho escolar. Conforme expuseram na ficha de inscrição:

Uma escola democrática é aquela que por entender o seu caráter político, ultrapassa práticas sociais alicerçadas na exclusão, na discriminação, na apartação social que inviabilizam a construção do conhecimento; por perceber a dimensão humana do processo ensino-aprendizagem, aposta no crescimento pessoal, interpessoal e intragrupal, vinculado às relações sócio-históricas em que se dá esse processo [...]. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Os dois municípios que acionaram ministérios que não o MEC em suas experiências, por um ser da região norte e outro da sul, são bastante díspares quanto os seus resultados quantitativos.

⁹⁰ MDS não representa mais a sigla de outrora. De 2004, quando foi criado, até o último 12 de maio, significava Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A partir do afastamento da presidenta Dilma Rousseff, o presidente interino Michel Temer decretou a fusão entre, coincidentemente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário com o antigo MDS, formando o atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

TABELA 25 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM BRASILÉIA-AC E NOVA LONDRINA-PR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Brasi- léia	Nova Londrina	Brasi- léia	Nova Londrina	Brasi- léia	Nova Londrina	Brasi- léia	Nova Londrina	Brasi- léia	Nova Londrina
2005									3,3	4,6
2006	37,6	6,9								
2007			76,3	-	19,5	1,0	4,2	0,0	3,6	5,2
2008	28,9	2,7	78,5	98,9	18,5	1,1	3,0	0,0		
2009									4,6	5,5
2011	28,3	5,8	92,7	97,3	6,5	2,6	0,8	0,1	5,3	6,1
2013									5,2	6,9
2014	25,4	4,7	91,7	93,3	7,2	6,7	1,1	0,0		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

A taxa de distorção idade-série em Brasiléia-AC é muito alta ainda, mas tanto a aprovação quanto a reprovação que vinham positivas, tiveram diminuição e aumento, respectivamente, em 2014. A taxa de abandono caiu quase 400% de 2008 para 2011, talvez pela continuidade da experiência da educação do campo, ou por outras ações consequentes daquelas iniciadas em 2003. Mas em 2014 a taxa de abandono voltou a crescer. Seu Ideb também foi crescente, atingindo a maior nota em 2011.

As taxas de Nova Londrina-PR são também crescentes, exceto em 2014, quando a aprovação caiu e a reprovação subiu, esta consideravelmente. Parece haver uma tendência das taxas de rendimento piorarem em 2014, já observado nas experiências com PPPEs.

As demais experiências que mantiveram contato com pastas ministeriais foram com programas do Ministério da Educação, como o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Araucária-PR), ProJovem Urbano (Ponta Grossa-PR/11.2) e ProInfo (Campo Bom-RS/13).

Com início em 2005, Araucária-PR desenvolveu a experiência *Representatividade e Conselhos Escolares - Cidadania e Democracia: Esse é o nosso desafio*, no “sentido de implementar uma Gestão Democrática que favoreça

os processos coletivos e participativos de decisão, [...]” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Entre as diversas ações de democratização da gestão que davam continuidade à forma de escolha de diretores, ao fortalecimento da participação estudantil em órgãos colegiados, à reconstrução coletiva dos projetos político-pedagógicos das escolas, e à garantia do financiamento público da educação, passaram a desenvolver o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares com toda a sua comunidade escolar. O Programa foi instituído em 2004 pela Portaria Ministerial nº. 2.896/2004, composto de uma série de cadernos. Estes balizam oficinas presenciais com o apoio técnico para a formação de conselheiros escolares das escolas de sistemas de ensino municipal e estadual. A formação continuada também acontece à distância e, atualmente, a adesão das secretarias de educação às ações formativas do Programa se dá por meio do PAR (MEC, 2016).

Como principal resultado da experiência está a criação da Lei que institui os conselhos escolares no município, “possibilitando a reflexão coletiva que favoreça o diálogo, o respeito e a autocrítica.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Os recursos financeiros utilizados foram os municipais e não chegaram a 8 mil reais. Embora a ficha não traga os resultados qualitativos do município, entendem os conselhos escolares como a própria expressão de organização educativa que contribui para a melhoria da qualidade de ensino (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006). Araucária-PR tem os seguintes resultados:

TABELA 26 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ARAUCÁRIA-PR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Araucária-PR					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,3
2006	12,8				
2007		90,2	6,5	0,3	4,8
2008	10,1	88,4	11,3	0,3	
2009					4,8
2011	11,6	89,0	10,6	0,4	5,0
2013					5,1
2014	11,6	90,3	9,5	0,2	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

As taxas deste município não são tão positivas quanto se esperava de uma gestão de educação municipal que preza pela gestão democrática. Obviamente que muitos fatores incidem sobre estes números, desde as condições de qualidade do ensino em todos os seus aspectos, até as diferentes perspectivas político-partidárias que influenciam e modificam políticas implementadas pelos diferentes governos.

De todo modo, a taxa de distorção idade-série é um tanto alta, subindo e estagnando a partir de 2011. A taxa de aprovação oscilou nos quatro anos em que foi verificada, mas em 2014 apresenta praticamente o mesmo índice de 2007. A taxa de reprovação é alta, acima do valor de 2007, após alta elevação em 2008. Por fim, o Ideb foi crescente, exceto em 2007 e 2009, justamente quando houve a queda na taxa de aprovação.

A próxima experiência, também paranaense, foi de educação inclusiva, a partir de 2006, regulamentando a matrícula dos alunos que estavam em classes especiais no ensino regular e ampliando a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Legalmente, somente a partir de 2007 o Decreto n.º 6.094/2007 estabeleceu, dentre as diretrizes do Compromisso Todos pela Educação, a garantia do acesso e permanência no ensino regular e o atendimento às necessidades educacionais especiais dos alunos, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas (BRASIL, 2007a).

Para a ampliação da EJA, Ponta Grossa-PR/11.2 participou do Programa ProJovem Urbano para estudantes de 18 a 29 anos que não completaram o ensino fundamental, com a premissa de:

Apoiar técnica e financeiramente Estados, Municípios e o Distrito Federal para a oferta e o desenvolvimento de cursos do ProJovem Urbano, bem como conceder auxílio financeiro mensal aos jovens atendidos, durante os 18 meses de desenvolvimento do curso, no valor de R\$100,00, condicionado a 75% de presença deste jovem nas atividades presenciais e a entrega de trabalhos pedagógicos. (BRASIL, 2012b, não p.).

É necessário dizer que Ponta Grossa realizou parceria com o Instituto Ayrton Senna. Embora a ficha de inscrição de Ponta Grossa-PR/11.2 não cite o IAS, anteriormente foi verificado que as políticas ditadas pelo Instituto perpassam a gestão educacional do município desde o ano 2000.

Alguns itens na ficha de inscrição revelam gastos públicos bastante altos com a experiência, com destaque para a contratação de profissionais para a formação continuada dos professores, de cerca de 300 mil reais/ano entre 2008 e 2010. Também por um rigoroso monitoramento de superintendentes da educação municipal que visitavam as escolas periodicamente, “analisando o desempenho dos alunos com deficiência e o avanço das equipes pedagógicas quanto às metodologias utilizadas.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

A prática do monitoramento ostensivo está vinculada justamente ao tipo de gestão que o IAS imprime, inclusive como parte do programa que estava implementado neste município paranaense, o Gestão Nota 10. Dessa maneira, pode-se afirmar que mesmo que a experiência não cite a PPPE em sua ficha, e por isso compõem o conjunto de experiências públicas, não se pode negar a evidência de que as políticas para a educação do município convergiam para uma prática gerencial.

A experiência de Ponta Grossa-PR/11.2 está inserida num contexto de gestão educacional tomada pela lógica instituída pelo IAS, absorvida por vários sistemas de ensino municipais sob a pecha da modernização da gestão (ALVES, 2002).

A experiência de Campo Bom-RS/13 também foi de modernização tecnológica da gestão, mas com recursos e programa públicos. Informatizou toda a rede municipal, tanto na área administrativa quanto na educacional. Utilizando recursos da monta de 1,1 milhão de reais nos anos de 2009, quando iniciou a experiência, e 2010, investiram na

[...] modernização com novos sistemas de gestão, internet gratuita para os moradores, pontos de conectividade Wi-Fi nas escolas e nos parques, aquisição de lousas digitais para as salas de aula do Ensino Fundamental, notebooks para os professores utilizarem em ações pedagógicas e no planejamento, mesas educacionais digitais, entres outros. Esses recursos foram somados àqueles oferecidos pelo Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo). (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) é um programa federal com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de Educação Básica. O programa leva às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Em contrapartida, o município deve garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias. Nesse sentido, a experiência relatada se estabeleceu e se

expandiu, atendendo esses objetivos e instaurando novos - os quais orientam todas as ações desenvolvidas (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

A ficha de inscrição de Campo Bom-RS/13, uma das vencedoras do Prêmio de 2013, traz a perspectiva descrita acima:

A presente experiência é organizada em três eixos: os espaços que promovem a inclusão digital; os recursos de TIC; e os projetos educacionais. Esses eixos são articulados e modernizados/informatizados visando flexibilidade para integrar equipes e explorar o potencial da inteligência coletiva, e sensibilidade para monitorar mudanças, perceber tendências e, assim, apresentar soluções simples e relevantes para as comunidades escolares e da sociedade como um todo. [...] Otimizar os processos de gestão de pessoas e da aprendizagem através das TIC.[...]. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

O suporte tecnológico importante para viabilizar a estrutura administrativa de uma instituição educacional, por exemplo, está a serviço de contribuir para a melhoria das condições de trabalho pedagógico. A fala do município, presente na ficha de inscrição, demonstra este caminho diretamente pedagógico da inclusão digital, que a indicação do ProInfo propõe:

Educar na era da informação significa preparar o cidadão para utilizar as novas tecnologias, tendo condições de interpretar seus efeitos sociais. Nessa perspectiva, as escolas municipais, os Telecentros e o Núcleo de Tecnológico Municipal (NTM) buscam preparar os cidadãos sejam eles estudantes, docentes ou comunidade em geral, para exercerem sua cidadania, inclusive em contextos digitais. Cabe, portanto, a esses espaços possibilitar condições para que, além das pessoas utilizarem os novos recursos tecnológicos e desfrutarem dos seus benefícios, sejam capazes de analisar o impacto desses recursos sobre a sociedade. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

A ficha de inscrição para concorrência ao Prêmio em 2013 foi a única que apresentou uma pergunta diretamente relacionada à gestão democrática: “De que forma a experiência fortaleceu a gestão democrática e integrada da Rede?” A resposta de Campo Bom-RS/13 foi assim:

O Programa Inclusão Digital [...] - Faço parte dessa rede está baseado na liderança compartilhada, construção colaborativa (crowdsourcing), aprendizado colaborativo (crowdlearning), apoiados nas TIC, instituiu-se um modelo de gestão que utiliza a inteligência e os conhecimentos coletivos (professores, alunos, familiares), presentes na internet ou não, para resolver problemas e desafios, inclusive criando conteúdo e soluções relativas à formação continuada do corpo docente e de gestores escolares. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

Toda a concepção de gestão do município está baseada nos conceitos e ações ligadas à tecnologia. Seria interessante um estudo sobre a *modernização* da gestão numa perspectiva democrática.

Como resultados, Campo Bom-RS/13 indica que além do crescimento do Ideb, “essas ações pedagógicas estabeleceram um diálogo com outras áreas do conhecimento, tais como ética e cidadania digital, comunicação social, tecnologia ambiental (construção de sociedades sustentáveis) etc.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.). Ou seja, continuam revelando um perfil de gestão mais voltado à *cidadania exigente* da qual fala Shiroma, Garcia e Campos (2011). De *reconversão da comunidade* para uma mudança cultural que só a nova função social da escola - do campo do conhecimento para o da sociabilidade - é capaz de dar. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Também apontam como positivo os prêmios obtidos pela experiência, tais como o EcoWeb - premiado pelo Instituto Claro, Prêmio Microsoft Professores Inovadores 2012, além de representar o Brasil no Global Forum Partners in Learning 2012, na República Tcheca (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

Essas duas experiências têm em comum a colaboração dos programas do MEC e o uso de recursos financeiros - elevados - totalmente públicos em suas experiências, o que as designou aqui como experiências públicas. No entanto, em ambas, a visão de gestão educacional e seus objetivos principais indicam uma mentalidade muito mais alinhada às PPPEs, inaugurando uma subcategoria que passarei a chamar de **Parceria Pública com Caráter Privado na educação pública (PPCP)**.

A PPCP aparece em experiências que em princípio parecem públicas por não firmarem parcerias diretas com entidades particulares, tampouco por utilizarem financiamento privado ou gastarem recurso público com a iniciativa privada. Se caracterizam como PPCP ou porque os municípios tiveram em algum momento PPPEs na sua gestão educacional e seus pressupostos permanecem, ou pela implementação de práticas gerencialistas instaladas a partir da reforma da administração pública dos anos de 1990, e legisladas pelas políticas de suporte financeiro e assessoramento técnico do final dos anos 2000.

Bresser se apoiou numa ideia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época. A despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a

este paradigma não terem sido feitas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país e, observando as ações de vários governos subnacionais, percebe-se facilmente a influência destas ideias na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos. (ABRUCIO, 2007, p. 72, grifos do autor).

O que Abrucio apontou como choque cultural, já havia sido observado para designar a diferença de o Estado transferir a “manutenção e responsabilidade pelas políticas públicas para o setor privado” – privatização -, de “um ethos, uma cultura, uma ótica a partir da qual se observa, se analisa, se concebe e se implementam essas políticas.” (TAVARES, 2004, p. 26). A este último a autora chamou de *privatismo* (TAVARES, 2004), que no caso das PPCPs, evidencia de que modo o novo ideário do capitalismo a partir dos anos de 1970, se instalou e se consolidou nas políticas administrativas nacionais e, evidentemente, nas educacionais.

As duas primeiras experiências com este caráter apresentam a seguinte série histórica em seus resultados educacionais:

TABELA 27 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM PONTA GROSSA-PR/11.2 E CAMPO BOM-RS/13 NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Campo Bom/13	Ponta Grossa/11.2	Campo Bom/13	Ponta Grossa/11.2	Campo Bom/13	Ponta Grossa/11.2	Campo Bom/13	Ponta Grossa/11.2	Campo Bom/13	Ponta Grossa/11.2
2005									5,0	4,7
2006	7,7	5,3								
2007			97,4	-	6,5	4,2	0,0	0,1	5,3	5,0
2008	8,8	5,2	94,4	97,3	5,6	2,6	0,0	0,1		
2009									5,8	5,4
2011	8,6	4,3	99,1	97,9	0,9	2,0	0,0	2,0	6,2	6,0
2013									6,2	5,5
2014	4,2	3,8	99,2	97,0	0,8	2,9	0,0	0,1		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Sendo também resultado da parceria com o IAS, os dados do município paranaense demonstraram que houve diminuição constante da taxa de distorção idade-série. A taxa de aprovação sofreu a mesma tendência de outros municípios,

de leve queda em 2014, e conseqüente aumento da reprovação. O Ideb que também vinha num crescendo, caiu em 2013.

O município gaúcho apresentou crescente taxa de distorção idade-série até 2011, quando caiu pela metade em 2014. A taxa de aprovação também cresceu, mas havia sofrido queda em 2008, quando a experiência não havia iniciado. A taxa de reprovação caiu mais de 500% após o início da experiência, assim como a taxa de abandono, que quase inexistia, subiu 2000% em 2011, e voltou a cair a quase zero.

A oscilação dos resultados de Campo Bom-RS/13 indica que a experiência de aporte tecnológico em toda a gestão não foi totalmente assertiva para a melhoria dos índices. Ainda que o bom Ideb mostre a relação da alta taxa de aprovação aliada a resultados satisfatórios na Prova Brasil nos anos iniciais, o índice se manteve igual nas duas últimas edições.

O próximo conjunto de experiências públicas analisadas é composto por 12 experiências que envolveram outras secretarias estaduais, conselhos diversos, Ministério Público etc. Aquelas que tiveram a contribuição de outras secretarias são Maracanaú-CE_2, Tenório-PB, Cachoeirinha-RS, Dracena-SP, 10, 16 e 21.

Maracanaú-CE_2 é uma das experiências do município que apresentou mais duas experiências em 2013, por isso a numeração ao final do nome da cidade. Contudo, Maracanaú-CE_3 não foi considerada para a análise por ser uma experiência de 1998 que consistiu na criação do Conselho Municipal de Educação. Essa atribuição está presente legalmente desde a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 211, bem como na LDB de 1996, nos artigos 8º, 11 e 18.

Não cabe então como uma experiência inovadora de Planejamento e Gestão quando há obrigação legal envolvida, ainda que 15,2% dos municípios brasileiros não tivessem constituído o Conselho Municipal de Educação até 2011 (IBGE, 2012).

Assim, foram consideradas as experiências 5 e 6 do município cearense, sendo que a primeira será tratada adiante por ter afirmado que não houve parcerias de nenhum tipo na experiência. Mas Maracanaú-CE_2 indicou em sua ficha de inscrição que realizou a experiência de educação inclusiva com o apoio das secretarias municipais de Assistência Social e de Saúde. Implementada em 2011, a experiência consistiu na seleção e capacitação de cuidadores de crianças com necessidades especiais ou deficiência.

A função de cuidador “dos estudantes com necessidade de apoio nas atividades de higiene, alimentação, locomoção, entre outras, que exijam auxílio constante no cotidiano escolar”, está ancorada nas Diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. (BRASIL, 2008b, p. 13). Contempla também a diretriz IX do Compromisso que, conforme a análise do item 2.1 desta tese, não constava das listas de nenhuma das áreas temáticas do Banco de Experiências do Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional (BRASIL, 2007; INEP, 2012).

Por suposição, a ausência dessa diretriz nas áreas temáticas deve ter sido um equívoco, dado que outras experiências relativas à inclusão fazem parte do Banco, algumas premiadas. Maracanaú-CE_2 até mesmo citou a diretriz na ficha: “garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas [...]” (BRASIL, 2007).

O município cearense realizou um processo seletivo para a contratação de 22 cuidadores para 40 horas de trabalho semanal, e as secretarias auxiliares capacitaram-nos em formação inicial e continuada, sobre os temas: “O que é cuidar x Cuidador, Ética, Relações Interpessoais, Tipos de Deficiência, Primeiros Socorros.” Os gastos municipais com a remuneração de profissionais, tanto dos capacitadores, quanto dos cuidadores foi de 165 mil em 2011 e 303 mil em 2012. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

A ficha de inscrição contém um histórico da trajetória da educação especial no município, iniciada em 1989, com resolução e diretrizes municipais, formação continuada de professores, contratação de intérpretes de Língua de Sinais Brasileira (Libras).⁹¹ Sobre a colaboração das demais secretarias, complementam:

A princípio para o processo seletivo, convocaram-se dois profissionais da psicologia para colaborar na entrevista, posteriormente para fase de capacitação atendendo a uma programação prévia foram convidados os demais profissionais [...]. Os parceiros desempenham papel de colaboradores nas formações e os benefícios provenientes dessas parcerias são imensuráveis. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

Em 2013, contavam com 71 profissionais cuidadores, selecionados por currículo e entrevista, isto é, não houve concurso público nem está clara a exigência

⁹¹ Grafia conforme a Lei nº 10.436/2002 (BRASIL, 2002).

de formação em magistério ou ensino superior. Com 157 estudantes atendidos, consideram que a assiduidade comprova o acesso e a permanência deles nas escolas de ensino regular. Também enfatizam a segurança das famílias de matricularem seus filhos nas escolas regulares, por contarem com presença do profissional de apoio (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

Não há dados específicos de Maracanaú-CE_2 disponibilizados pelo Inep sobre a inclusão de alunos com deficiência nas classes regulares, mas há dados do estado que revelam a diminuição de estudantes matriculados em classes especiais, com proporcional crescimento das matrículas de inclusão em classes do ensino regular.

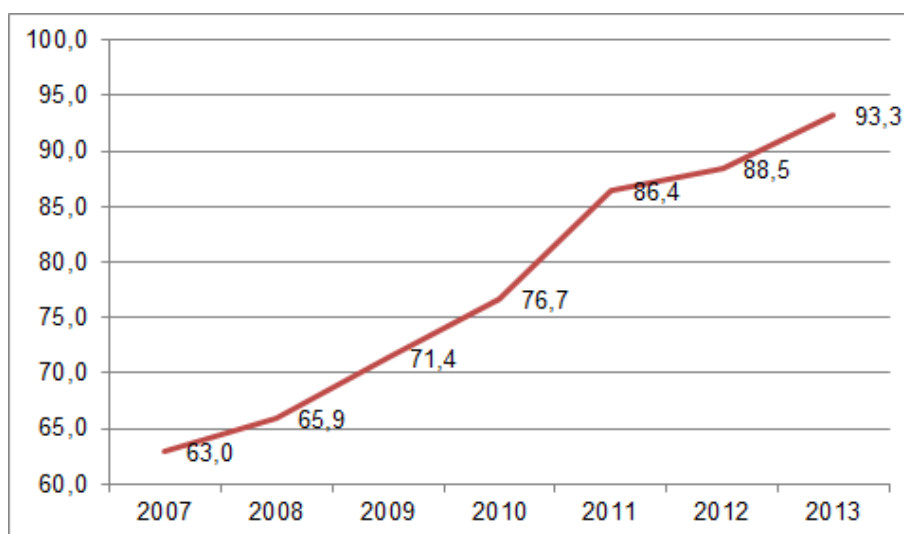
TABELA 28 - MATRÍCULAS DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO CEARÁ ENTRE 2007 E 2012

Estado do Ceará		
Ano	Matrículas em classes regulares	Matrículas em classes/escolas especiais
2011	26.892	4.249
2012	27.996	3.630
2013	29.812	2.153

FONTE: INEP, DEED (2015).

Os números de 2011 também apresentam a distribuição por dependência administrativa, e a rede municipal é responsável por 23.716 matrículas no ensino regular e 994 nas classes ou escolas especializadas. Ou seja, a maior parte das crianças com deficiência ou necessidades especiais é atendida pela rede municipal. Outro dado interessante é o crescente percentual de estudantes de inclusão atendidos em classes comuns da Educação Básica entre 2007 e 2013.

GRÁFICO 12 - PERCENTUAL DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO MATRICULADOS EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO CEARÁ ENTRE 2007 E 2012



FONTE: INEP, DEED, 2015.

Pouco mais de 90% dos estudantes de inclusão do estado do Ceará estão em classes comuns de escolas regulares. Se a exemplo de Maracanaú-CE_2, os demais municípios contrataram cuidadores para os alunos que necessitam, ou se eles e os demais profissionais da educação têm formação continuada, ou ainda se o ensino é de qualidade, são fatores que nem estes dados, nem este estudo têm condições de mensurar. O que é possível dizer é que, em números, a educação inclusiva está tendo resultado no Ceará. No Brasil, em 2013, havia 76,9% dos estudantes de inclusão matriculados em classes comuns de escolas regulares da Educação Básica (INEP, DEED, 2015).

Outro município que também contou em sua experiência com as secretarias municipais de Saúde e de Assistência Social foi Dracena-SP, com contraturno escolar para todas as crianças da rede. Instituído por lei complementar, o *Projeto Mudarte* consistiu em atividades de Ética e Cidadania, Meio Ambiente, Inglês, Informática, além de aulas de teatro, coral, teclado, dança e esportes. Funcionários da secretaria de Assistência Social compuseram uma equipe multidisciplinar com fonoaudiólogos, psicólogos, psicopedagogos e assistentes sociais. Esta equipe atendia alunos com “problemas psicossociais” e os médicos da secretaria da Saúde também prestavam atendimento. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Apontam muitos resultados positivos, desde o acesso e permanência de todas as crianças do município em idade escolar, participação de 80% dos pais nas atividades propostas no Dia Diferente (sábado de atividades), inclusão digital, diminuição das taxas de distorção idade-série e reprovação. Os recursos, todos municipais, não passaram de 200 mil reais (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Os resultados quantitativos de Dracena-SP relativos aos anos iniciais do ensino fundamental, juntamente com Maracanaú-CE_2, por ambos terem tido as mesmas secretarias colaboradoras, são os seguintes:

TABELA 29 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM MARACANAÚ-CE_2 E DRACENA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Maracanaú	Dracena	Maracanaú	Dracena	Maracanaú	Dracena	Maracanaú	Dracena	Maracanaú	Dracena
2005									3,9	5,0
2006	24,2	5,3								
2007			85,4	100,0	12,0	4,7	2,6	0,2	3,8	5,4
2008	19,5	8,2	89,6	95,9	8,5	4,0	1,9	0,1		
2009									4,7	6,0
2011	19,5	8,5	92,7	99,1	5,8	0,9	1,5	0,0	4,9	6,4
2013									5,1	6,5
2014	12,9	6,1	94,6	98,6	4,6	1,4	0,8	0,0		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Os resultados de Maracanaú-CE_2, mesmo que não muito promissores, são bons tanto naqueles que devem aumentar - taxa de aprovação e Ideb -, quanto naqueles que diminuem - taxa distorção idade-série, reprovação e abandono. A experiência de incluir um profissional cuidador para os alunos da educação inclusiva foi em 2013, e não foram encontrados dados disponíveis sobre essa prática, além daqueles de todo o estado, apresentados.

A experiência de Dracena-SP, iniciada em 2001 e inscrita em 2006, apresenta resultados de distorção idade-série que não mantiveram a diminuição indicada na ficha de inscrição. Ao contrário, a taxa aumentou bastante nos anos posteriores estando em 2014, maior do que estava em 2006.

A taxa de aprovação caiu um pouco em 2008 e, em 2014, não havia sido totalmente recuperada, conforme colocaram na ficha. A taxa de reprovação subiu no último ano, em relação a 2011, e a taxa de abandono manteve-se zerada. O Ideb é alto, talvez pelo peso da taxa de aprovação.

Em consulta ao site⁹² da prefeitura de Dracena-SP é possível ler notícias da continuidade do Projeto, agora com o nome de Criança Feliz/Mudarte. Não há registro do motivo da mudança do nome. De um projeto que já dura 15 anos, na perspectiva da educação integral, seria esperado que os resultados quantitativos não fossem tão oscilantes, mas certamente outros fatores político-educacionais podem ter influenciado nas taxas do município.

Os municípios que também contaram com a ajuda de outras secretarias, agora para a reorganização de suas secretarias de educação administrativamente, são Tenório-PB e Santos-SP. Até 2005 a secretaria municipal de Tenório-PB não tinha coordenação pedagógica em sua organização interna. “Cada professor fazia a seu modo as práticas de ensino implementadas em nossas escolas, sem associá-las ao nosso projeto municipal de educação e o nacional.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Buscaram suprir o problema contratando pedagogas para as funções de orientadoras e supervisoras; repensaram os tempos escolares para que a coordenação atendesse a todos, inclusive a comunidade; organizaram visitas para intervenção pedagógica nas escolas. A coordenação também analisava e corrigia o material pedagógico produzido pelos professores, assim como produziram o próprio material didático da rede (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

A produção do próprio material didático chama a atenção como um *oásis no deserto*. É uma *ilha* de resistência dentro de uma tendência nacional de compra de sistemas de ensino privados - que incluem material didático - pelos pequenos municípios brasileiros (ADRIÃO et al., 2009).

Tenório-PB é um município de pequeno porte nº 1, de acordo com a classificação do IBGE, com 2.865 habitantes (IBGE, 2012). A pesquisa de Adrião et al. (2009) levantou que do total de municípios paulistas que compraram sistemas de ensino entre 1994 e 2007, 49% eram de municípios de até 10 mil habitantes. Municípios menores, geralmente mais carentes e com pouca infraestrutura,

⁹² Disponível em: <<http://goo.gl/Owz8Fk>> Acesso em: 27 abr. 2016.

tornaram-se um nicho promissor para os negócios das empresas educacionais privadas.

Após a reforma da administração pública da década de 1990, com descentralização de responsabilidades, mas não do efetivo financiamento e apoio especializado aos municípios, muitos se viram sem condições técnicas e orçamentárias de arcar com a educação municipal. “Num quadro de despreparo técnico e escassez de recursos, [...] uma das consequências das opções governamentais parecem apontar para a introdução de mecanismos de privatização da educação municipal.” (ADRIÃO et al., 2009, p. 803).

Mas este não foi o caso de Tenório-PB que ainda em 2005 apresentava um quadro educacional carente, a ponto de não ter coordenadores pedagógicos em seu funcionalismo público. E não tomaram o sentido mais prático para justificá-lo. Usaram os “recursos públicos para a melhoria e/ou consolidação do aparato governamental necessário à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.” (ADRIÃO et al., 2009, p. 803-804). Trazem na ficha de inscrição o que buscavam alcançar com a reorganização da secretaria da educação e, conseqüentemente, das escolas:

Uma educação de qualidade acontece a partir da sintonia entre propostas nacionais, estaduais e municipais. Sobre isso, apontamos que antes não recebíamos um cumprimento do que prega a tese assinalada. Assim a Coordenação Pedagógica apontou aos professores esse caminho e com a produção da proposta do Regimento Escolar [...], como ainda os preparativos para a produção do Projeto Político Pedagógico, serviram de instrumentos e base para os professores pensarem como estávamos, o que estamos fazendo e o que poderemos fazer para tornar nossa educação um canal de educação de qualidade. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

É aparente o interesse com os instrumentos de democratização escolar como o regimento e o projeto político-pedagógico elaborado de forma coletiva. No site⁹³ de notícias da cidade há um organizado levantamento das atividades desenvolvidas entre 2009 e 2012 com recursos do PAR. Destacam a ampliação e reforma das escolas, aquisição de bibliotecas, móveis escolares e computadores, banda fanfarra, ônibus e bicicletas para o transporte dos estudantes. Para a formação superior dos professores colaboram com 50% do valor das mensalidades e dispõem um ônibus que os levam para as faculdades nas cidades vizinhas, sem custo.

⁹³ Disponível em: <<http://goo.gl/xFDjqF>> Acesso em: 27 abr. 2016.

Santos-SP implementou em 2005 um sistema integrado de gestão escolar, chamado Siges. Desenvolvido junto à secretaria de governo municipal, o Siges é uma ferramenta administrativa que informatizou as escolas municipais. Organizou todo o processo escolar, desde a distribuição das vagas, matrículas e atribuição de aulas para professores, com acesso livre a todos os usuários. “Essa transparência impede o clientelismo para o atendimento das vagas, pois a lista de espera está disponível para o acompanhamento dos interessados. As movimentações feitas em tempo real geram relatórios sempre atualizados.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

A experiência custou 130 mil reais/ano dos cofres municipais para o pagamento de profissionais. Não está claro se estes profissionais eram os desenvolvedores do sistema, já que técnicos de informática do departamento de gestão da tecnologia da informação da secretaria de governo reuniram-se com educadores designados pela secretaria da educação. Juntos pensaram as demandas, a logística do sistema, a formação dos usuários, o acompanhamento do processo de implantação nas escolas, e o aprimoramento contínuo do sistema (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Como não marcam nenhum outro tipo de parceria e colocam ênfase no trabalho unívoco das duas secretarias, na ficha não restam indícios de que gastaram os recursos com outros profissionais que não fossem os públicos. A ficha de inscrição traz como principais resultados qualitativos o

[...] acesso sem clientelismo às unidades escolares; matrícula do aluno na escola mais próxima, desburocratização e agilidade dos serviços das secretarias escolares e atribuição de aulas aos professores; cadastro no sistema dos procedimentos pela escola para reintegração do aluno faltoso; acessibilidade às informações por outros órgãos, como a promotoria da infância e juventude. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 200, não p.).

São resultados que indicam transparência e autonomia, não no sentido da autonomia que centraliza decisões em instâncias superiores - públicas ou privadas - e descentram a operação ao encargo dos municípios. Mas da autonomia da emancipação, onde os trabalhadores dominam o processo de produção do trabalho desde a concepção até a implementação.

A gestão educacional democrática também pode se refletir em processos que garantam uma melhor dinâmica administrativa do serviço educacional, em

busca da resolução de problemas que há muito assolam a educação brasileira, como a universalização da educação básica, a garantia de permanência do aluno na escola, e a melhoria da qualidade da educação oferecida.

O município de Santos-SP não apresenta resultados quantitativos na ficha de inscrição, mas juntamente com Tenório-PB, assim se mostram:

TABELA 30 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM TENÓRIO-PB E SANTOS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Tenório-PB	São Paulo_16	Tenório-PB	São Paulo_16	Tenório-PB	Santos-SP	Tenório-PB	São Paulo_16	Tenório-PB	São Paulo_16
2005									3,2	4,4
2006	46,0	9,4								
2007			71,0	89,2	25,7	5,7	3,3	0,6	3,8	5,0
2008	26,7	9,1	81,3	96,6	17,3	3,0	1,4	0,4		
2009									2,7	5,3
2011	33,0	8,2	78,4	95,7	19,0	3,8	2,6	0,5	3,4	5,6
2013									4,1	5,6
2014	26,4	8,6	83,7	96,6	16,3	2,9	0,0	0,5		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Implementada em 2006, os possíveis reflexos da reorganização da secretaria da educação de Tenório-PB só seriam visíveis a partir de 2008. Neste ano, as taxas pouco favoráveis do município melhoraram, mas em 2011 tornaram a cair. E diferente de vários outros municípios, os valores de 2014 voltaram a ser favoráveis. Com exceção da taxa de abandono, que está zerada, a taxa distorção idade-série e a taxa de reprovação são altas, na medida em que a taxa de aprovação passa pouco de 80%. O Ideb, ainda baixo, é crescente.

A experiência de Santos-SP, de informatização da gestão da rede, talvez não faça diferença nas taxas do município. De qualquer modo, os dados do município sofrem pequenas oscilações em 2011 e 2014. Apenas a taxa de abandono e o Ideb mantiveram-se estáveis nos dois últimos registros.

Dos municípios que indicam experiências que tiveram contribuição de várias outras secretarias, duas afirmaram que todas as secretarias foram envolvidas: Cachoeirinha-RS e Hortolândia-SP. A primeira começou a ser desenvolvida em 2002, mas só foi inscrita no Prêmio de 2008. Sob o título *Conselho escolar: a*

participação construindo a gestão democrática, baseou-se na implementação e formação continuada dos conselhos escolares da rede municipal de ensino (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008). De acordo com a justificativa da experiência:

O modelo de gestão educacional que vigorava no período não oportunizava a participação e o envolvimento dos diferentes atores que fazem parte da comunidade escolar. A gestão era centralizadora, os espaços de participação eram restritos a alguns. Portanto, o princípio constitucional da gestão democrática não ocorria na prática. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Como experiência inovadora de gestão educacional concorrente ao Prêmio na área de Planejamento e Gestão, é a segunda vez que se trata da gestão democrática como princípio legal. Das experiências com PPPEs nenhuma utilizou o conceito ou mesmo o termo gestão democrática em seus relatos. Aparece, no máximo, gestão participativa que, em linhas gerais, se traduz no sistemático controle e monitoramento de metas previamente decididas para a rede de ensino, avaliações sistemáticas e participação tarefa da comunidade escolar.

A rede havia realizado uma Constituinte Escolar em 2001 com base nos princípios da educação popular, gestão democrática e inclusão social, os quais se constituíram nos três eixos que se articulavam com o plano de governo municipal. Após a constituinte realizaram encontros de formação para conselheiros escolares, com o apoio da UFRGS. O gasto municipal foi de apenas 8 mil e 200 reais, a maior parte em material didático.

Não citam o trabalho de todas as secretarias, que segundo a ficha, estavam envolvidas. Apenas destacam a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, “parceira na formação continuada dos conselheiros na perspectiva de despertar a consciência planetária”, e a Secretaria Municipal da Comunicação para a “divulgação dos eventos, publicação de materiais de apoio.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Entre vários resultados positivos relativos à diminuição da evasão e da reprovação e à reconstrução coletiva dos projetos político-pedagógicos, destacam a criação de várias leis municipais:

[...] mudança na concepção da gestão educacional, implantando a gestão democrática através da criação das leis: 2.263/04 (dispõe sobre os conselhos escolares), lei 2.026/02 (dispõe sobre o repasse de recursos financeiros), lei 2.265/04 (dispõe eleição direta para diretores), lei 2264/04

(institui o plano de carreira), lei 2384/05 (institui o sistema municipal de ensino); [...]. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

A série de leis dá legalidade aos preceitos da regulamentação da gestão democrática. O PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001) previa que cada sistema de ensino criasse normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. O novo PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) foi mais específico, prescrevendo que os entes federados aprovassem legislação específica até 2016.

Neste sentido, Cachoeirinha-RS estava cumprindo o estabelecido pela lei do PNE anterior. E entenderam que

[...] a prática da gestão democrática tornou possível garantir espaços para que todos os segmentos da comunidade escolar expressem suas ideias e suas necessidades. Quando o conselho escolar promove a participação direta dos segmentos na escola, há comprometimento com o projeto pedagógico da instituição de ensino, visando colocar em prática os princípios teóricos construídos e planejados coletivamente, [...]. Nosso desafio cotidiano é construir uma escola que inclua a todos, respeitando as diferenças, exercitando a cidadania. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Hortolândia-SP também precisou de todas as secretarias municipais para desenvolver, em 2009, uma experiência de “quebra de paradigmas pautados em uma crença da participação das famílias nas escolas e não das escolas nas famílias.” Para isso desenvolveram um programa em que professores, espontaneamente, visitavam as casas dos estudantes e detectam situações de vulnerabilidade que eram encaminhadas a serviços especializados. As visitas ocorriam em período oposto ao escolar, com autorização prévia das famílias. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Para isso os professores que aderiram ao programa receberam formação nos temas de “representação social da estrutura familiar, quebra de paradigmas e preconceitos, dinâmicas afetivas saudáveis, sistema informatizado e utilização de seus dados para construção do Projeto Político Pedagógico, resolução de conflitos, organização de reunião de pais entre outros.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Embora não tenha envolvimento de organizações sociais, mas apenas das próprias secretarias que cederam seus profissionais para o programa, a ideia se aproxima da PPPE entre Ourinhos-SP e a Oscip Amor-exigente. Por este motivo, se

enquadra uma experiência pública com caráter privado (PPCP). Inclusive, estes municípios são relativamente próximos, com 300 km de distância.

Esta é mais uma experiência em que a escola assume funções comunitárias, de responsabilidade de outras instituições do Estado. Afora o peso sobre o professor que faz as visitas após o seu horário de trabalho - e não há nenhum aceno de remuneração para isso na ficha de inscrição - para realizar uma atribuição profissional que não é sua, mas de um assistente social. É o chamado “*accountability* do professor” (DALE, 1989, p. 40).

Segundo a inscrição do município, o estreitamento das relações entre professores e famílias possibilitou que os primeiros revissem suas estratégias pedagógicas para o melhor atendimento dos alunos. Como resultado, seus índices melhoraram e as famílias passaram a valorizar mais o professor (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

No entanto, olhando para os números que a própria ficha revela, nos dois anos em que o programa havia acontecido, do total de alunos foram atendidos 10,7% em 2009, e 12,7% em 2010. Ainda que com um pequeno aumento que representa absolutamente 96 famílias, o provável insucesso do programa talvez se deva também à baixa adesão dos professores. Dos 447 professores, apenas 60 aderiram no primeiro ano, e 40 no segundo.

Em números, os municípios que apontam parceria com todas as secretarias municipais, se apresentam:

TABELA 31 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CACHOEIRINHA-RS E HORTOLÂNDIA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Horto- lândia	Cachoei- rinha	Horto- lândia	Cachoei- rinha	Horto- lândia	Cachoei- rinha	Horto- lândia	Cachoei- rinha	Horto- lândia	Cachoei- rinha
2005									4,5	4,3
2006	7,9	12,5								
2007			-	86,6	4,4	7,9	0,3	0,7	5,0	4,5
2008	4,9	11,9	97,2	92,4	2,5	6,9	0,3	0,7		
2009									5,4	4,6
2011	2,8	15,3	97,5	91,3	2,3	7,8	0,2	0,9	5,6	5,1
2013									5,9	5,3
2014	2,4	13,0	98,4	95,7	1,5	3,5	0,1	0,8		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

As taxas e Ideb de Hortolândia-SP são evidentemente boas, todas no sentido da maior aprovação e Ideb, menor abandono e distorção idade-série. Provavelmente outras ações educacionais do município, que não a do programa de visita às famílias pelos professores, contribuem para a melhoria da educação local.

Cachoeirinha-RS, com uma caminhada em direção à regulamentação da gestão democrática, ainda apresenta expressiva taxa de distorção idade-série e uma taxa de abandono oscilante, sendo que em 2014 ambas estão mais altas que 2006 e 2007, respectivamente. Aprovação e Ideb cresceram, e a reprovação caiu em mais de 50% em 2014. Parece que o desafio agora seja que os processos democratizantes da rede sirvam ao aumento de estudantes com idade certa em cada ano, bem como não haja mais nenhum abandono.

A última experiência de PG concorrente ao Prêmio foi Penápolis-SP, relatando a parceria entre a secretaria da educação e a de finanças. Esta ficha de inscrição tem a curiosidade de ter sido preenchida pelo próprio secretário da educação, comprovada pelo emprego do pronome da primeira pessoa do singular e pela assinatura.

Percebi a inadequação das estruturas organizacional dos serviços prestados pela Secretaria devido ao modelo superado e centralizador. Penso que tão perverso quanto não utilizar os recursos destinados à Educação ou desviá-los, é mal utilizá-los. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

A experiência implementada em 2005 consistiu em tomar conhecimento da receita orçamentária da educação para melhor destinar os recursos. Para isso foi criada a Coordenadoria de Planejamento, Acompanhamento, Programação Orçamentária e Financeira com a participação de funcionários administrativos e do quadro de professores (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

A finalidade principal desta coordenadoria é de levar ao conhecimento de todos os membros que de alguma forma cooperam no planejamento das ações da Educação, de maneira clara, objetiva e concisa o controle e acompanhamento das aplicações dos recursos financeiros destinados a Educação. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Contando com a secretaria de finanças, o conselho municipal de educação e o conselho do FUNDEB, toda a equipe gestora da secretaria, professores e

comunidade escolar participaram de capacitações para orientar os servidores sobre as aplicações dos recursos da Educação.

O secretário relata que primar pela transparência e pela descentralização das decisões sobre a destinação dos recursos públicos causou estranhamento, culminando na mudança do secretário de finanças e na contadora geral do município. Atribui à participação dos conselhos o principal ganho administrativo. A experiência custou somente mil reais.

Pedagogicamente, os cursos de capacitação para professores suspensos há oito anos, retornaram; construíram a primeira creche e mais uma escola com educação integral; realizaram conferências; construíram seis núcleos de informática. Alunos das escolas estaduais que ainda mantinham os anos iniciais se transferiram para as municipais, e tiveram pais mais presentes no conselho escolar e nas atividades propostas. Ainda, a evasão foi zerada, e o plano municipal de educação e o estatuto do magistério estavam em construção. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

O secretário finaliza a ficha demonstrando o seu comprometimento com a experiência, ao dizer:

Acreditamos que o planejamento é essencial e que a improvisação e o imediatismo na busca de soluções constituem-se cada vez mais em sérios desgastes às administrações municipais, diante dos problemas cada vez mais complexos que os Municípios enfrentam e que o domínio dessa realidade é essencial aos gestores nessa tarefa. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Penápolis-SP tem os seguintes indicadores educacionais:

TABELA 32 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM PENÁPOLIS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.

Penápolis-SP					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,7
2006	10,6				
2007		-	7,9	0,2	5,2
2008	10,3	93,9	6,0	0,1	
2009					5,8
2011	9,1	96,8	3,0	0,2	5,5
2013					5,9
2014	7,4	95,9	4,0	0,1	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Houve uma pequena queda na aprovação e conseqüente aumento da reprovação em 2014, mas o Ideb foi crescente. Pode indicar que o incremento e controle dos recursos para a educação, melhor direcionados, contribuíram para a melhoria do Ideb.

Os quatro últimos municípios em que constam a colaboração de órgãos públicos para a realização da experiência são Brumado-BA/06, Morrinhos-GO, Ipatinga-MG e Novo Hamburgo-RS. Todos eles com a participação dos Conselhos Municipais de Educação (CME) ou Conselho Tutelar.

Ipatinga-MG e Novo Hamburgo-RS apresentaram experiências semelhantes de escolha de diretores escolares, ambas em 2008. A experiência mineira afirmou que estava em consonância com o PNE 2001-2010, por isso,

[...] implantou um novo modelo de gestão escolar tendo como objetivo consolidar as escolas como ambiente organizado de aprendizagem. Investimos na gestão de pessoas, primando pela formação continuada e fortalecimento da gestão escolar, fixando regras claras, considerados mérito, desempenho e referendo da comunidade escolar para nomeação de diretores. Pautamo-nos na elaboração do plano de metas das unidades de ensino, contemplando a proposta pedagógica e os descritores curriculares constantes no plano de curso, e no monitoramento dos índices de desempenho, através da avaliação externa e do portfólio do professor. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008).

De pronto já se revela a perspectiva gerencial que havia no modelo de gestão escolar que se propunha para a rede municipal: mérito e desempenho para a escolha de diretores, plano de metas, monitoramento dos índices e do professor, e avaliação externa. Estar em consonância com o PNE não destoa disto, pois era esta a prerrogativa para a gestão que se mantém no PNE 2014-2014 (BRASIL, 2014).

O CME acompanhou e respaldou todo o processo que culminou em uma resolução para a definição de critérios de provimento do cargo de diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico. Justificam a resolução, pois,

A seleção dos gestores escolares *se resumia apenas* a um processo de eleição por parte da comunidade escolar, sem estabelecer o perfil dos candidatos e sem investimento na sua formação. Havia defasagem de aprendizagem dos conhecimentos mínimos exigidos para cada faixa etária e ausência de um plano de metas e monitoramento dos índices de desempenho do aluno. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, grifos nossos).

É surpreendente o entendimento de que o processo de eleição de diretores não é suficiente pelo exercício democrático de a comunidade escolher seu representante, sem que para isso tenha que ter um *perfil*. Entendo que o perfil esteja geralmente relacionado à disposição de um professor de carreira em assumir a gestão de sua escola. E disso não prescinde uma possível formação continuada, após eleição, que balize este dirigente com questões técnicas e administrativas que nem sempre fazem parte da sua formação, sobretudo no caso de professores licenciados.

No caso, candidatos à direção e à vice-direção foram capacitados em curso de 40 horas. E após o processo seletivo, os nomeados também participaram de formação. Curso antes e depois do processo seletivo tem caráter de controle e de cerceamento deste perfil, de modo que se enquadre nos objetivos, planos, ou metas, daquela secretaria.

Passar de um processo de eleição de diretores para outro de cunho meritocrático, que elege desempenho e mérito para posterior referendo da comunidade, parece um retrocesso. Eleições diretas para a direção escolar são sabidamente tidas como as mais democráticas, não somente pelo fato em si, mas porque melhor possibilitam o aprendizado do exercício democrático (PARO, 2000, 2003; DOURADO, 2006; SOUZA, 2007).

Mas a visão dos gestores da educação de Ipatinga-MG era a de que cabia a eles “lançar mão de instrumentos de gestão e planejamento estratégico, com base nos índices de desempenho, monitoramento e intervenção pedagógica, para oferecer uma educação pública de qualidade no município.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Dessa maneira, embora uma experiência pública que somente contou com seus trabalhadores e funcionários, apresenta-se como uma PPCP ao incluir na sua prática preceitos privatistas. Outro fator comum às PPPEs é o montante dos recursos gastos com a experiência. Em três anos o município gastou 650 mil reais, sendo 90% disto com a contratação de profissionais, provavelmente para os cursos de formação e capacitação.

A ficha de inscrição não traz os resultados educacionais qualitativos, tampouco os quantitativos. Como mudanças no aspecto pedagógico apontam a intensificação do monitoramento e da intervenção pedagógica, a implantação da avaliação municipal de terminalidade de ciclo e o cumprimento das metas do PNE, PDE e plano decenal municipal de educação. Quer dizer, indicam as técnicas gerenciais utilizadas e não o efeito que elas causaram no processo educativo.

Em Novo Hamburgo-RS, de forma semelhante, em 2005 investiram em um processo de nomeação de diretores de uma lista tríplice, a qual foi formada após a escolha da comunidade escolar. Ou seja, os três candidatos mais votados na eleição escolar deveriam apresentar um plano de ação e um memorial descritivo, para análise e posterior entrevista pelos técnicos da secretaria da educação.

Justificam a mudança pelo descontentamento dos professores da rede em pesquisa de satisfação, na qual criticaram ter diretores indicados politicamente, muitos sem curso superior, e que embora fossem concursados, alguns não eram professores, mas “recreacionistas”. A análise sob critérios meritocráticos consistia em: “a) tempo mínimo na rede municipal de cinco anos, sendo três em sala de aula; b) curso superior completo, preferencialmente formação em pedagogia; e c) não possuir desabono profissional e/ou pessoal.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Os indicadores de resultados na ficha são de melhorias em todos os aspectos, sobretudo na aprovação e na realização dos planos de ação dos diretores nomeados, após o processo seletivo a partir da lista tríplice eleita pela comunidade. A título de justificativa, citam o Compromisso do PDE, que a exemplo do PNE 2001-

2010, indica na meta XVIII que os sistemas de ensino devem “fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola.” (BRASIL, 2007a).

Citam também que atendem a LDB ao regulamentar a gestão democrática das escolas do município. Como já comentado, este precedente está aberto desde 1996, quando a gestão democrática da escola pública teve como princípios a participação da comunidade em conselhos escolares e dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico.

Os primeiros indícios de sua regulamentação só vieram em 2001 com o PNE 2001-2010, trazendo a perspectiva do mérito e do desempenho para a escolha do diretor de escola. Os embates entre os movimentos sociais durante as Conferências Nacionais de Educação (CONAE), realizadas em 2010 e 2014, e durante a tramitação do projeto de lei do PNE 2014-2024 no Congresso Nacional, não contemplaram uma possibilidade democrática para toda a gestão educacional, para além da unidade escolar. Nem resultaram na possibilidade de os termos da lei indicar eleições diretas para dirigentes escolares, independente de critérios de mérito, provas, cursos ou formação.

A ficha traz por fim que tiveram todo o apoio da administração municipal e do CME para realizar a mudança de escolha de diretores. No entanto, sofreram a resistência de diretores que não queriam deixar o cargo, e de vereadores que indicavam diretores e faziam deles seus cabos eleitorais (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008).

Assim, ainda que os critérios de nomeação de diretores sejam passíveis de críticas e de melhorias para um sentido mais democrático e pedagógico, e menos técnico-gerencial, há que se reconhecer que o fim da indicação política colabora para o arrefecimento do patrimonialismo nas instâncias escolares.

Os municípios são esferas de maior controle político imediato, bem como onde o patrimonialista parece mais presente [...]. Nesse sentido, a indicação de diretores significa a ampliação daquele controle e do domínio patrimonialista da instituição escolar. Isso tem impacto direto nas formas de escolha dos dirigentes escolares, pois se trata de que [...] ao se proceder uma indicação, há sempre um pressuposto de que a direção é um cargo político de confiança [...]. (SOUZA, 2007, p. 232-233).

Essa positividade não altera o caráter privado que a forma de provimento dos diretores escolares adquiriu nos municípios mineiro e gaúcho, mesmo sem firmar

PPPEs. Importa também dizer que a experiência gaúcha gastou apenas 680 reais do recurso municipal no primeiro ano da implantação, este o único valor apresentado.

Interessa, pois, verificar os dados quantitativos destes municípios refletidos na taxa de rendimento e no Ideb.

TABELA 33 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM IPATINGA-MG E NOVO HAMBURGO-RS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Ipatinga	Novo Hamburgo	Ipatinga	Novo Hamburgo	Ipatinga	Novo Hamburgo	Ipatinga	Novo Hamburgo	Ipatinga	Novo Hamburgo
2005									4,0	4,4
2006	12,7	11,9								
2007			65,8	85,7	9,4	9,6	2,1	0,3	4,3	4,8
2008	10,7	14,8	89,8	90,9	9,7	8,7	0,5	0,4		
2009									5,1	4,8
2011	12,0	17,2	89,2	95,9	10,4	3,7	0,4	0,4	5,4	5,4
2013									5,6	5,6
2014	12,1	11,0	91,3	95,3	8,5	4,4	0,2	0,3		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

A taxa de distorção idade-série de Ipatinga-MG foi crescente a partir de 2011. A taxa de aprovação só cresceu, assim como o Ideb, mas a de reprovação também aumentou, só caindo em 2014. Novo Hamburgo-RS apresentava crescimento na taxa de distorção idade-série até 2011, quando diminuiu em 2014 um pouco abaixo da taxa de 2006. A taxa de reprovação sofreu uma forte queda em 2011, mas voltou a subir em 2014. O Ideb também subiu ao longo das edições, mas por coincidência, os índices de 2011 e 2013 são idênticos aos mineiros, que tinham em 2006, índice mais baixo.

A escolha diretores pela via da seleção por mérito e desempenho mais referendo da comunidade, como em Ipatinga-MG, ou o contrário, escolha da comunidade com posterior seleção pela secretaria da educação, como no caso gaúcho, não se reflete na melhoria geral de todos os índices educacionais dos municípios.

Por fim, mais dois municípios tiveram contribuição de conselhos em suas experiências. Brumado-BA/06, em um processo de nucleação de escolas rurais, contou com o seu CME na organização das escolas. Morrinhos-GO, com o Conselho Tutelar e o Conselho da Criança e do Adolescente, para resolver o problema do transporte escolar, também da zona rural.

Brumado-BA/06 tem explicitamente o gerencialismo no título da experiência: *Nas fronteiras do campo - uma proposta gerencial e pedagógica voltada para as escolas rurais do Município*. Em 2005 realizaram o processo de nucleação de 40 escolas rurais multisseriadas que foram concentradas em sete escolas-núcleo. A ideia era a de manter os moradores do campo *no campo* e para isso implantaram “políticas de gerenciamento escolar, com rotinas e procedimentos preestabelecidos.” Não há explicação sobre a forma de gerenciamento e quais eram os procedimentos, mas o CME foi incumbido de acompanhar e garantir o cumprimento das metas. Também citam como parceiros fundamentais as secretarias de planejamento, infraestrutura e agricultura. Os recursos municipais envolvidos foram de 285 mil reais. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Afirmam que houve total redução na evasão e melhoria do índice de reprovação. Fizeram também avaliação de desempenho específica para os estudantes do campo, reformaram escolas para se adequarem à nova demanda e incrementaram a merenda.

Morrinhos-GO precisou do Conselho Tutelar e o da Criança e do Adolescente para resolver a vulnerabilidade das crianças das escolas rurais que não tinham um local adequado para a espera do transporte escolar, ficando à mercê de traficantes e aliciadores.

Vimos que algo deveria ser feito. Durante anos, os alunos foram tratados sem respeito, iam para as ruas a espera do transporte ficando expostos aos fenômenos da natureza, como sol e chuva. Além disso, eram privados de instalações sanitárias e de água potável. O motivo primeiro era tirá-los das ruas. Mas fomos além, hoje temos um transporte mais seguro, pois controlamos a frequência dos alunos e a permanência nas escolas, diminuindo o índice de evasão escolar, além de termos um controle diário sobre eles. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Construíram então um terminal de embarque que concentrava todas as crianças que esperavam pelo transporte e, enquanto isso, participavam de atividades recreativas. Readequaram escolas e turmas para que os estudantes

passassem a frequentar as escolas mais próximas de casa, ampliaram a frota de ônibus. Os gastos municipais foram da monta de 132 mil reais.

Segundo os resultados descritos na ficha de inscrição, a frequência escolar aumentou muito, pois há um controle com um cartão de identificação que o estudante entrega para um responsável do terminal, e este o repassa para a escola. Assim a escola ficava sabendo que o aluno que embarcou no terminal deveria chegar à escola. Se isto não acontecesse, os conselhos eram acionados para localizar o estudante nas imediações. Relatam que brigas, depredações, e todo o tipo de violência que as crianças sofriam no percurso, diminuiram consideravelmente.

Os indicadores educacionais destes dois municípios estão na tabela abaixo:

TABELA 34 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM BRUMADO-BA/06 E MORRINHOS-GO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Brumado	Morri-nhos	Brumado	Morri-nhos	Brumado	Morri-nhos	Brumado	Morri-nhos	Brumado	Morri-nhos
2005									2,9	4,1
2006	37,4	16,6								
2007			75,7	94,3	21,7	4,1	2,6	1,6	3,9	4,3
2008	26,2	15,0	75,2	91,5	21,5	6,4	3,3	2,1		
2009									4,9	4,7
2011	33,6	17,4	86,5	88,3	11,8	9,6	1,7	2,1	5,2	5,2
2013									5,6	5,4
2014	19,5	17,2	90,7	87,3	8,3	11,8	1,0	0,9		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Exceto a taxa de abandono e os últimos anos do Ideb, as diferenças entre os valores do pequeno município bahiano e do pequeno goiano, são grandes. Porém, os dados acima não se aproximam dos efeitos das experiências que tinham como foco, a zona rural. De todo modo, Brumado-BA/06 ainda tem quase 20% de estudantes fora da idade certa nos anos iniciais, sua taxa de aprovação cresce, as de reprovação e abandono caem. Mas em 2006 e 2007 não estão zerados, como afirmaram na ficha. Em 2005 tinham um Ideb muito baixo, mas o crescimento foi intenso.

O Ideb de Morrinhos-GO cresceu paulatinamente, como é recorrente nos demais municípios pesquisados. No entanto, o município goiano tem uma taxa de distorção idade-série que oscilou, mas em 2014 ficou mais alta que em 2006. Estranhamente, a taxa de aprovação diminuiu e a de reprovação aumentou ao longo dos anos; somente a de abandono caiu. Ou seja, os estudantes estão permanecendo na escola, mas reprovando. Precisaria de uma análise das políticas educacionais do município para que se explicasse essa inversão, que não é comum entre os demais municípios brasileiros vistos até aqui.

Das 11 experiências concorrentes ao Prêmio que não firmaram parcerias privadas, mas tiveram a contribuição de secretarias municipais e conselhos para a realização da experiência, quatro apresentaram gestão de caráter privatista. Esta característica pode ser explicada pela hegemonia do pensamento privado-gerencial que se instalou na administração pública, e mais precisamente, na reforma da educação brasileira há cerca de 20 anos.

Os documentos oficiais que respaldam atualmente a efetivação do regime de colaboração, para que tenham ajuda técnica e financeira federal, estão baseados nas metas delineadas pela Oscip Todos pela Educação, parceira do MEC desde 2007. O PNE 2014-2024, no que diz respeito à gestão da educação pública se distancia dos preceitos da gestão democrática pautada pelos movimentos da educação desde os anos de 1970.

Assim, não causa estranhamento que mesmo utilizando-se somente de recursos e parcerias públicas, alguns municípios discurssem e pratiquem as ações gerenciais para a educação, pautadas na agenda neoliberal. A agenda se expressa nas experiências que selecionam seus diretores por mérito e desempenho, por controle e monitoramento apenas de notas e frequência, e de deslocamento da função educativa da escola para as questões sociais. Além disso, a maioria delas dispendeu elevados valores financeiros em suas experiências.

Por outro lado, as sete experiências públicas se aproximam dos princípios da democratização da gestão da educação e da escola, com recursos bem mais modestos que as PPCPs. Buscam alternativas de gestão que prezam a reorganização administrativa escolar, a adequada destinação dos recursos, a criação de leis para a eleição de diretores, e as condições de acesso e de permanência das crianças na escola que dão possibilidades educacionais reais, para além de apenas um alto índice de matrículas.

4.2 AS UNIVERSIDADES

Somente uma experiência contou com a parceria de uma universidade pública: Florianópolis-SC/13. Araçongas-PR parecia uma experiência pública, em princípio, mas uma análise mais aprofundada constatou que a universidade parceira era privada, parte de uma grande rede com unidade no município.

Florianópolis-SC/13 é mais uma experiência de educação inclusiva, de modo a ampliar e adequar as escolas para atender os alunos especiais nas escolas regulares. Entre outras medidas, criou uma política de formação continuada para todos os profissionais da educação municipal, motivo pelo qual se inscreveram no Prêmio de 2013.

Contaram para isso com a UFSC, mas também especialistas do Ministério Público e profissionais liberais. Ainda assim, em dois anos foram gastos entre recursos municipais e federais, 150 mil reais com a contratação de “serviços de terceiros” e remuneração de docentes (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

As instituições especializadas contribuíram com a formação continuada, possibilitando aos professores da Educação Especial da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis o acesso ao conhecimento especializado. Estudiosos e pesquisadores sobre a inclusão escolar e educação especial de universidades públicas ministraram diversos cursos de formação continuada e contribuíram na discussão de grupos de trabalho sobre políticas de Educação Especial. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

É curioso que profissionais da universidade pública cobrem para ministrar cursos na escola pública, justamente objeto e destino da maioria dos estudos da área da educação. É como se fosse uma compra de serviço público por outro serviço público (CALDERÓN, 2000; MANCEBO, 2004; CARVALHO, 2006). Mas os gastos foram também com serviços especializados, possivelmente com a reforma de escolas e aquisição de equipamentos e materiais pedagógicos acessíveis, conforme relatam na ficha (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

Os principais resultados apontados são de matrícula total de alunos com deficiência ou necessidade especial, na rede regular de ensino. Também a multiplicação de profissionais formadores que formavam colegas que ainda não haviam participado das discussões do tema.

Nos moldes de Maracanaú-CE_2 é possível verificar a entrada dos estudantes de inclusão nas classes regulares, pelo aumento do número de matrículas, no estado de Santa Catarina:

TABELA 35 - MATRÍCULAS DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DE SANTA CATARINA ENTRE 2007 E 2012

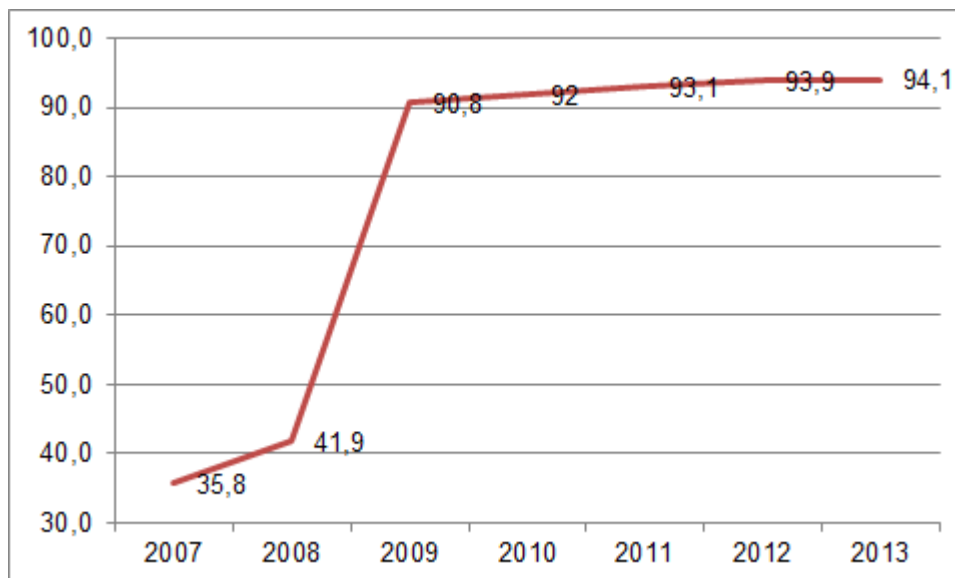
Estado de Santa Catarina		
Ano	Matrículas em classes regulares	Matrículas em classes/escolas especiais
2011	18.339	1.369
2012	20.001	1.295
2013	21.068	1.330

FONTE: INEP, DEED, 2015.

Em 2011 estava disponível a distribuição por dependência administrativa, e a rede municipal foi responsável por 10.665 das matrículas no ensino regular e apenas 12 nas classes ou escolas especializadas. Ou seja, mais da metade das crianças com deficiência ou necessidades especiais era atendida nas classes regulares da rede municipal em 2011. Em 2013 houve um pequeno aumento de crianças de inclusão atendidas em classes ou escolas especializadas, talvez por uma demanda que merecesse uma atenção exclusiva.

Quanto ao atendimento de estudantes de inclusão em classes comuns da Educação Básica entre 2007 e 2013, nota-se no gráfico abaixo que foi em 2009 que o estado impulsionou a universalização da educação inclusiva. A experiência de formação continuada de Florianópolis-SC/13 havia começado em 2001.

GRÁFICO 13 - PERCENTUAL DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO MATRICULADOS EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DE SANTA CATARINA ENTRE 2007 E 2012



FONTE: INEP, DEED, 2015.

Em 2013, grande parte dos alunos de inclusão era atendida em classes regulares de todo o estado, possivelmente estando aí o município da experiência descrita.

Os dados estatísticos do município são expressos desta maneira:

TABELA 36 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM FLORIANÓPOLIS-SC/13 NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Florianópolis-SC/13					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,2
2006	10,6				
2007		91,3	2,4	0,9	5,0
2008	8,6	98,3	1,3	0,4	
2009					5,2
2011	8,4	99,0	0,7	0,3	6,0
2013					6,1
2014	4,8	99,4	0,4	0,2	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

As taxas e o Ideb deste grande município do estado de Santa Catarina são bastante positivos, embora não espelhem somente a realidade quantitativa dos estudantes de inclusão. Ao contrário da tendência dos demais municípios, em 2014 todos os valores melhoraram, especialmente a taxa de distorção idade-série.

4.3 AS FAMÍLIAS E A COMUNIDADE

As famílias e a comunidade escolar sempre foram chamadas à participação da vida escolar de seus filhos e moradores. Vimos nas experiências com PPPEs que a família, quando colocada como principal parceira, foi extremamente responsabilizada pelo sucesso escolar de seus filhos em falas de palestras e cursos, chamadas às tarefas que envolviam trabalho braçal na escola e até em obras públicas, e ao controle e fiscalização do trabalho das escolas, sobretudo dos professores.

Veremos agora como as experiências ditas públicas chamaram as famílias e a comunidade à participação. São nove os municípios que as colocaram como principais parceiras: Brumado-BA/11, Conceição da Barra-ES, São Pedro dos Crentes-MA, Sabinópolis-MG, Campo Alegre-SC, Caraguatatuba-SP; 19; 22 e 23.

Brumado-BA/11 e Junqueirópolis-SP são experiências de educação integral com oferta de contraturno escolar, inscritas no Prêmio de 2011. O baixo Ideb de Brumado-BA/11 até 2009 foi o principal motivo da implantação da experiência de educação integral. As crianças ficam na escola das 7h30 às 16h30, e além das aulas regulares, participam de atividades como aulas práticas de matemática, leitura, ciências, capoeira, karatê, dança, música, teatro, xadrez, informática, pintura, esportes com bola e recreação. Às 16h, já banhadas, as crianças jantam e vão para casa (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

A experiência começou nos anos iniciais, e no segundo ano atingia também os finais do Ensino Fundamental de algumas escolas municipais. Quanto às parcerias ressaltam que as famílias foram de total importância, participando “ativamente tanto das atividades programadas pela escola [...], como também nas reuniões de pais e mestres.” Mas há uma ressalva. Citam “estagiários” como responsáveis pelo “acompanhamento dos alunos nas atividades pedagógicas,

esportivas, culturais e recreativas”, configurando que não são profissionais formados, tampouco contratados (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Não há referência sobre a origem destes estagiários nem se eram remunerados ou voluntários. O gasto com a contratação de profissionais, sem especificação do tipo, foi de 650 mil reais nos dois primeiros anos de implantação da experiência. Em 2009 foi de 1,4 milhão de reais e 3,1 milhões de reais em 2010. A maior parte do uso dos recursos foi com espaços físicos em 2009, 1,1 milhão de reais, e em 2010, 1,3 milhão de reais nos espaços, mais 1,1 milhão de reais em “outros” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Pode ser que estes valores gastos com os espaços físicos foram para a reforma de escolas, pois relatam que foi necessário abrigar os estudantes o dia todo. Mas sobre os “outros” não há nenhum indício do que fossem, podendo ser material didático, mobiliário, equipamentos etc. Enfim, estes valores saíram dos cofres municipais. Os recursos federais do FNDE foram para o investimento no transporte escolar.

Apesar destas informações inconclusas, a experiência continuou considerada como pública por não citar efetivamente uma parceria com empresa ou universidade privada que tivesse cedido estagiários. De qualquer forma, o gasto com a contratação de profissionais foi alto.

Os resultados apresentados são de melhoria dos indicadores e “das condições alimentares das crianças, bem como o aumento da proteção quanto ao risco social a que estas estavam expostas, em virtude do aumento do tempo de permanência dentro da escola.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Em Junqueirópolis-SP, a experiência iniciada em 2007 também é de educação integral para todos os alunos do 1.º ao 5.º ano do ensino fundamental. Destacam que os recursos públicos, todos federais, foram investidos basicamente na construção ou ampliação das escolas para atender as crianças o dia inteiro. Na planilha de custos registraram o gasto de 100 mil reais nos dois primeiros anos, 300 mil no penúltimo e 50 mil no último ano (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Esta experiência abriu um precedente para uma análise oportuna. Os demais municípios, também os que tiveram parceria privada, indicaram que o recurso público era municipal, com raras exceções como o caso de Junqueirópolis-SP, de diferenciar o recurso federal. A maioria dos municípios concorrentes ao Prêmio, não

somente pelo pré-requisito para a inscrição, mas também por ser a política pública que iniciou a efetivação do regime de colaboração, recebe recursos do PAR via governo federal. Paira então a dúvida se os municípios, ao receberem o dinheiro, passavam a entendê-lo como recurso municipal. Essa questão não afeta a análise, mas é um dado a ser considerado.

O texto da ficha parece indicar que a comunidade efetivamente colaborava no cotidiano das escolas:

Projeto requer o comprometimento da comunidade escolar envolvida nos dois turnos com o espírito de cooperativismo, aceitação e motivação para assegurar o atendimento das necessidades educativas dos alunos no desenvolvimento das ações, com o máximo de aproveitamento das intervenções pedagógicas desde o diagnóstico, conteúdos e atividades. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

E como resultados destacam que os pais sentiram-se seguros para trabalhar sabendo onde e o que estão fazendo os filhos. Os professores fizeram e estão fazendo uma formação contínua de qualidade com foco nas “competências e habilidades dos alunos, que além de serem trabalhadas são valorizadas de forma integral.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Os indicadores educacionais, segundo a ficha, melhoraram. Veremos estes índices juntamente com Brumado-BA/11, que também apresentou a educação integral, sem a perspectiva das competências e habilidades do município paulista.

Porém, Brumado-BA/11 é outra experiência inscrita do mesmo município em 2006. Há pouco relatei esta experiência de nucleação de escolas rurais, que se autointitulou como gerencialista.

TABELA 37 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM BRUMADO-BA/11 E JUNQUEIRÓPOLIS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Brumado	Junqueirópolis	Brumado	Junqueirópolis	Brumado	Junqueirópolis	Brumado	Junqueirópolis	Brumado	Junqueirópolis
2005									2,9	5,6
2006	37,4	5,2								
2007			75,7	-	21,7	3,8	2,6	0,1	3,9	5,6
2008	26,2	6,6	75,2	98,1	21,5	1,8	3,3	0,1		
2009									4,9	6,6
2011	33,6	3,5	86,5	100,0	11,8	0,0	1,7	0,0	5,2	7,2
2013									5,6	7,4
2014	19,5	1,6	90,7	100,0	8,3	0,0	1,0	0,0		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Brumado-BA/11 implementou a educação integral em 2009 e realmente o Ideb deu um salto, mas ainda que o valor fosse baixo, o salto já tinha acontecido em 2007. Os demais indicadores, conforme explicitado, melhoraram, mas é alta a distorção idade-série e a reprovação.

Junqueirópolis-SP teve aumento na taxa de distorção idade-série, justamente no ano seguinte ao início da experiência de educação integral. Nos anos seguintes caiu em 400%. Uma análise direta dos índices, sem levar em conta todos os condicionantes, o método de ensino, os conteúdos etc. das escolas da rede municipal paulista, demonstrariam seu sucesso educacional, posto que todas as crianças até o 5.º ano estão na escola e todas foram aprovadas. O Ideb em franco crescimento significaria que todas aprenderam. A experiência de educação integral com um possível viés gerencial parece estar funcionando.

Conceição da Barra-ES e Franco da Rocha-SP foram experiências que chamaram as famílias para participarem ativamente das reuniões pedagógicas. No município capixaba porque desenvolveram uma sistemática de acompanhamento dos resultados educacionais produzidos pela rede, apresentados em seminários de resultados bimestrais. “Cada escola apresentava seus resultados, de forma pública e aberta, reconhecendo, analisando e se comprometendo, em melhorá-los.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

No município paulista porque a experiência de Planejamento Estratégico, iniciada em 2009, também teve uma série de reuniões e o papel da família e da comunidade foi declarado imprescindível (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

O planejamento foi pensado para dar conta da elaboração do PDE/PAR do município. Franco da Rocha-SP apresenta então uma *metaexperiência* ao inscrever no Prêmio uma ação que desenvolveu o próprio pré-requisito para concorrer à premiação.

Desenvolveram então seminários “de sensibilização”, de formação e reuniões para a qualificação da gestão, “estabelecendo metas, avaliando seu cumprimento e comprometendo pessoas e equipes com prazos, metas e resultados [...], buscando saídas rápidas, e eficientes para os problemas que estão gerando os resultados insatisfatórios.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p).

O plano de ação da secretaria da educação foi instituído por Portaria própria, criando o Comitê Estratégico PDE-Escola, e gastou somente dois mil reais dos cofres municipais em dois anos. Quanto às evidências positivas da experiência, responderam como se ainda fossem os objetivos e não os resultados. Os indicadores educacionais, porém, são bons.

Franco da Rocha-SP é mais um exemplo de gestão da educação que implanta metodologias empresariais, baseada em metas, avaliação e resultados quantitativos, a exemplo das experiências com PPPEs que fizeram o mesmo: IAS, TPE, Gerdau, Votorantim.

Conceição da Barra-ES segue a mesma linha, mas além da gestão gerencial em si, reuniram todas as escolas e comunidade em grandes seminários para que cada escola apresentasse seus avanços, numa espécie de *ranqueamento ao vivo*. Os gastos em um ano de experiência somaram 165 mil reais em recursos municipais.

Os indicadores educacionais destes dois municípios que se configuram como PPCP, assim se apresentam:

TABELA 38 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CONCEIÇÃO DA BARRA-ES E FRANCO DA ROCHA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Conceição da Barra	Franco da Rocha	Conceição da Barra	Franco da Rocha	Conceição da Barra	Franco da Rocha	Conceição da Barra	Franco da Rocha	Conceição da Barra	Franco da Rocha
2005									3,4	-
2006	22,0	2,6								
2007			94,0	-	9,0	3,3	1,4	0,3	4,3	4,7
2008	18,2	2,4	91,0	96,9	8,0	2,5	1,0	0,6		
2009									4,4	5,2
2011	14,9	1,5	95,6	98,1	4,2	1,8	0,2	0,1	5,5	5,1
2013									5,2	5,3
2014	13,3	2,4	95,2	98,5	4,5	1,3	0,3	0,2		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

A experiência iniciada em 2005 no município capixaba, em 2006 tinha mais de 20% de estudantes fora da idade certa. Em 2014 o valor diminuiu para 13%. As taxas de aprovação e reprovação melhoraram até 2011, quando voltaram a apresentar piora em 2014. O mesmo aconteceu com o Ideb.

Em busca da atualidade da experiência de Conceição da Barra-ES, fiz uma breve pesquisa para verificar se continuavam com o método do ranqueamento, mas nada foi encontrado. No entanto, notícias do Blog Educação da Votorantim, divulgam ações no município desde 2009. Isto quer dizer que uma experiência de caráter privado iniciada no âmbito do público, migrou para uma parceria realmente privada para a gestão daquela educação.

A prova disso é a notícia de 20/10/2009 que relata o primeiro encontro dos agentes da Votorantim com a prefeitura da cidade, em prol de uma “mobilização pela educação”. No mesmo dia reuniram-se com o prefeito e diversas secretarias e diretores escolares pela manhã, e à tarde com a comunidade. Conforme o relato:

Na ocasião, ficou patente que os gestores buscam estratégias para “trazer a família para a escola”, como apontaram várias diretoras. “Nossa missão é convencer os pais que a escola precisa da participação deles”, disse uma delas.

Na avaliação do Prefeito, o corpo das escolas é muito receptivo às iniciativas que estimulam essa participação, razão pela qual a Parceria foi bem recebida na cidade. Afinal, o projeto veio reiterar com dados de pesquisa que 70% do desempenho escolar de crianças e jovens estão

associados ao acompanhamento familiar e à atenção que os pais dedicam à educação. (BLOG EDUCAÇÃO, 2009, não p.).

O texto também indica que já havia outra intervenção, sem data precisa, com a Fibria, empresa de celulose da qual sua “agente mobilizadora” faria a ponte entre a comunidade e a nova parceira, Votorantim. As últimas notícias são de 2014 e 2015, relatando que entre os dias 11 e 13 de novembro ocorreram “formações e ações de colaboração entre escola e comunidade”. Provavelmente, a parceria continua e parece, inclusive, um caminho sem volta.

Franco da Rocha-SP tem índices ótimos, apenas com um pequeno aumento na taxa de distorção idade-série em 2014. A busca por possíveis parcerias privadas a partir de 2009 não obteve qualquer resultado.

As duas experiências seguintes, São Pedro dos Crentes-MA e Campo Alegre-SC, envolveram as famílias em discussões para definir melhores rumos para a educação do campo. Em Campo Alegre-SC foi construído um grande escola para promover a nucleação de 13 salas multisseriadas. O processo iniciado em 2001 realizou diversas reuniões com a comunidade, culminando com uma votação em que 74% dos votos foram a favor da nucleação.

Quando falava-se em nucleação, os pais pensavam que a escola local iria fechar. Os moradores diziam que a escola e a igreja eram as únicas referências que havia na comunidade e, fechando a escola, não teriam mais nada. Então, foi explicado que todas as escolas continuariam a ser usadas e, que a Prefeitura em parceria com a escola, faria a manutenção das mesmas. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Destacam que a gestão democrática da secretaria possibilitou o apoio irrestrito da comunidade rural, que passou a entender que a nucleação “não retiraria o aluno da zona rural, mas lhe daria condições de permanecer ali mesmo estudando, valorizando seu espaço e buscando a conquista de novas oportunidades em seu próprio meio rural.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p.).

Com isso relatam que a evasão foi zerada, e os alunos tiveram melhores condições de estudo, pois passaram a contar com o transporte escolar, não mais precisando levantar às 4h30 da manhã para percorrerem o trajeto à escola a pé ou de bicicleta. Também o indicador de desenvolvimento da educação estadual é o melhor entre os municípios da região catarinense. Os recursos envolvidos tanto para

a construção da escola quanto para a compra dos ônibus escolares foi de 615 mil reais, dos orçamentos do município, estado e União.

A secretaria da educação do pequeno município maranhense apostou em horários alternados nas escolas da zona rural para resolver o problema da evasão, a partir de 2001. Pelas mesmas dificuldades da maioria das escolas do campo, o acesso às escolas era difícil, principalmente pela falta de transporte adequado. Além da compra dos ônibus escolares para atendimento de professores e estudantes, passaram a oferecer educação integral das 7h30 às 16h30, às segundas, quartas e sextas (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008).

Estes dias e horários foram acordados com a comunidade que também passou a ter assistência social em atendimentos individuais e palestras.

[...] as parcerias entre técnicos, professores e pais de alunos são realizadas no pressuposto de uma gestão democrática onde através do projeto pedagógico da escola define-se o papel de cada um dos agentes educacionais, efetiva-se através de conselhos, unidades executoras, reuniões, participação das atividades escolares, e resoluções de problemas e obstáculos a serem superados através de um diálogo aberto a sugestões. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008, não p.).

Além da diminuição do abandono escolar, a reorganização do transporte possibilitou o retorno dos adultos ao ensino noturno, reduzindo o analfabetismo. Ambas as experiências colocam que a valorização dos profissionais da educação foi um fator importante para a democratização da educação com qualidade. Os ônibus também transportavam os profissionais às suas faculdades e cursos de pós-graduação.

Os dados educacionais dos dois municípios indicam que o abandono escolar foi zerado somente em Campo Alegre-SC, como indicado abaixo.

TABELA 39 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM SÃO PEDRO DOS CRENTES-MA E CAMPO ALEGRE-SC NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014 (ENTRE PARÊNTESES: ZONA RURAL)

Ano	Taxa distorção idade-série (%)		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	São Pedro dos Crentes	Campo Alegre	São Pedro dos Crentes	Campo Alegre	São Pedro dos Crentes	Campo Alegre	São Pedro dos Crentes	Campo Alegre	São Pedro dos Crentes	Campo Alegre
2005									2,9	4,3
2006	34,7	13,1								
2007			91,7	90,9	7,9	4,9	0,4	0,0 (0,5)	3,1	5,3
2008	23,2	14,6	89,0	94,3	10,4	5,7	0,6 (1,0)	0,0		
2009									3,6	4,5
2011	20,5	10,7	84,3 (81,7)	96,6 (92,9)	14,1 (16,8)	3,4 (7,1)	1,6 (1,5)	0,0	3,2	6,0
2013									3,9	5,9
2014	20,3	6,8	87,5 (87,8)	93,9	11,4 (10,4)	6,1	1,1 (1,8)	0,0		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Como nos demais casos que trataram da nucleação ou de experiências na zona rural, os indicadores não são exclusivos desta região. Por isso, quando diferentes do valor total, ou pertinentes, foram incluídos entre parênteses os indicadores dos anos iniciais municipais da zona rural.

No Maranhão, a taxa distorção idade-série ainda é alta, enquanto que em Santa Catarina decresceu. O Ideb das escolas do município maranhense é muito baixo, havendo uma pequena queda em 2011, recuperada em 2013. O Ideb de Campo Alegre-SC sofreu uma queda em 2009, voltou a subir, e caiu um décimo em 2014.

As taxas de rendimento dizem mais sobre as escolas do campo. O município catarinense realmente zerou sua taxa de abandono, embora em 2007, quando já fazia seis anos de nucleação, o abandono foi de 0,5%. A aprovação foi crescente até 2011 quando caiu na zona rural. Em 2014, a taxa total do município permanece abaixo do que a de 2008. A reprovação vem crescendo e ainda que em 2011 tenha diminuído, nas escolas do campo cresceu bastante, e em 2014 ainda é alta em todo o município. Em resumo, Campo Alegre-SC tem um bom Ideb talvez por refletir boas

notas na Prova Brasil, pois sua taxa de rendimento não acompanha a mesma evolução.

Em São Pedro dos Crentes-MA a situação é ainda mais grave ao se perceber que a taxa de aprovação diminui até 2011, e a de reprovação aumenta, sendo pior na zona rural. Curiosamente, as taxas melhoraram em 2014, inclusive com a aprovação da zona rural maior que o total, e a de reprovação, menor. O abandono, porém, tratado na ficha de inscrição como o maior desafio superado, não se comprova nos números. Nas duas zonas o abandono cresceu, mais ainda na rural, chegando em 2014 a quase 2%.

As experiências públicas nas zonas rurais dos dois municípios não indicam melhorias, pelo menos não as que repercutem nos números educacionais oficiais.

Sabinópolis-MG e Caraguatatuba-SP criaram estratégias para melhorar a qualidade da alimentação escolas das crianças, contando com o trabalho e a participação das famílias.

Em Caraguatatuba-SP, a partir de 2002, devido à má alimentação das crianças e à centralização da cozinha que preparava a merenda para mais de 40 escolas e creches, o que acarretava mau acondicionamento e transporte, foi criado o projeto *Tempero de mãe*. Foram contratadas mães de estudantes que estavam desempregadas e que se dispuseram a cozinhar para seus filhos e comunidade escolar. “Acredita-se que a contratação de mães para trabalharem dentro das unidades escolares seja a melhor escolha, uma vez que estas produzirão alimentação com amor e carinho.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p).

As mães receberam formação nutricional e de saúde para os cuidados e higiene dos alimentos, e foram construídas cozinhas em cada unidade escolar e creches. Segundo a inscrição, os benefícios foram significativos com redução do desperdício; minimização dos problemas de saúde causados pela sobrecarga nutricional com a adequação dos horários de almoço, jantar e lanches; satisfação dos pais com a qualidade alimentar; envolvimento da comunidade com o trabalho das mães. Houve incentivo para o cultivo de hortas escolares e familiares, reaproveitamento dos restos orgânicos e compras das hortaliças na agricultura familiar.

Foram gastos 5,5 milhões de reais dos recursos municipais em quatro anos de experiência, sobretudo com a instalação das cozinhas e contratação das cozinheiras e auxiliares.

No município mineiro, a experiência também uniu esforços para melhor alimentar as crianças. Em 1999 tiveram acesso a uma pesquisa científica da UFMG que constatou que as crianças do município, de baixo IDHM, estavam desnutridas e chegavam às escolas com fome e desanimadas, às vezes caminhando grandes distâncias.

Construíram então uma padaria municipal para fornecer, diariamente, dois pães de 50g com fórmula específica: “farinha de trigo, soja, fubá, açúcar, óleo de soja, arroz, sal, fermento de padaria acrescido de vitaminas A, B12 e sulfato ferroso.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, não p).

A comunidade escolar foi chamada para ouvir a proposta a partir da palestra dos cientistas da universidade. A aceitação foi imediata e em 2006 apontavam franca melhoria na saúde das crianças, melhor rendimento escolar e plena satisfação com o pão, que até era levado para casa quando sobrava. O custo foi de 1,5 mil reais do município, no primeiro ano da experiência.

Os indicadores educacionais destes municípios que implementaram cuidados com a alimentação de seus estudantes, assim se expressam:

TABELA 40 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM SABINÓPOLIS-MG E CARAGUATATUBA-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014.

Ano	Taxa distorção idade-série		Taxa de Rendimento (%)						Ideb	
			Aprovação		Reprovação		Abandono			
	Sabi-nópolis	Cara-guata-tuba	Sabi-nópolis	Cara-guata-tuba	Sabi-nópolis	Cara-guata-tuba	Sabi-nópolis	Cara-guata-tuba	Sabi-nópolis	Cara-guata-tuba
2005									2,9	4,4
2006	43,5	7,0								
2007			-	80,5	17,0	9,0	4,5	0,0	3,5	4,9
2008	32,4	6,5	88,7	92,4	3,6	7,5	7,7	0,1		
2009									4,6	5,3
2011	12,7	5,1	98,3	96,9	0,2	3,0	1,5	0,1	5,1	5,4
2013									4,7	5,6
2014	2,5	4,1	97,6	98,1	0,9	1,8	1,5	0,1		

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Por óbvio, a alimentação mais adequada dos estudantes dos dois municípios não tem relação direta com os indicadores educacionais. Mas é possível relacionar os indicadores destacados nas fichas de inscrição com as taxas daqueles anos.

Sabinópolis-MG vinha apresentando altas taxas de distorção idade-série, reprovação e abandono até 2011. A melhoria da saúde das crianças que comiam o pão nutritivo desde 1999 não se refletia, por exemplo, num menor número de reprovação, no acompanhamento do ano escolar na idade certa e no melhor Ideb. Entre 2005 e 2007, 43% dos estudantes estudavam em ano incompatível com a sua idade, 17% reprovavam e ainda 4,5% abandonavam, ao contrário do que a ficha de inscrição anotou como evasão zero.

Mas já em 2008 a reprovação diminuiu consideravelmente, e a partir de 2011 todos os demais indicadores melhoraram muito, evidenciando que algo mudou na política educacional daquele município. Houve apenas uma pequena queda no Ideb de 2013. Pesquisa realizada no site da secretaria da educação em buscas destas políticas e novos projetos não obteve sucesso.

Em Caraguatatuba-SP todos os indicadores melhoraram, principalmente as taxas de aprovação e reprovação que apresentaram mudança significativa, a partir de 2008 e 2011, respectivamente.

Para além dos indicadores, importa nestas experiências evidenciar o alcance do serviço prestado pela secretaria da educação. Para o melhor rendimento dos seus estudantes, atenderam a uma das necessidades mais básicas do ser humano: a nutrição.

A compreensão do caráter da educação básica pública, com o compromisso pela qualidade, passa por este tipo de atendimento, que muitos estudiosos entenderiam como assistencialista. Não é assistencialismo dividir a merenda em duas etapas e alimentar crianças com um pão, que as mantém dispostas para estudar de manhã cedo. Isto é dar condições para a democratização do conhecimento, função primeira da escola, num país tão desigual e com uma educação pública precária.

A última experiência que teve as famílias como peça-chave para o seu desenvolvimento foi de Jacareí-SP, intitulada *Gestão Democrática e Participativa*. Em 2009 começaram um trabalho educativo sobre as eleições diretas dos conselhos escolares, inclusive com divulgação nas rádios locais e igrejas, chamando a comunidade para a participação. Após uma série de seminários e reuniões, sobretudo com as famílias e os estudantes, realizaram uma ampla eleição em dois dias, em todas as escolas. Votaram 10.823 pessoas que elegeram 748 conselheiros, formando 55 conselhos escolares. Implementaram também o grêmio estudantil, algo

pouco usual em escolas dos anos iniciais do ensino fundamental. As crianças também eram conselheiras. A cada ano foi realizado um fórum dos conselhos e grêmios, tendo realizado o terceiro em 2011, ano da inscrição da experiência no Prêmio.

A experiência buscou contemplar os pais/responsáveis pelos alunos da rede municipal de ensino, sendo a equipe escolar beneficiada, pois o resultado está sendo a mudança de comportamento de pais/alunos, as escolas não estão sendo mais alvos de vândalos, a comunidade cuida, pois se sente parte do processo. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Há uma observação quanto aos resultados qualitativos apresentados na ficha, pois indicaram que houve a “movimentação de ONGs em busca do espaço escolar para utilização e para parcerias com a unidade escolar.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.). Além da participação de ONGs sem especificação se já havia parcerias, o texto é confuso, não sendo possível entender o que exatamente quiseram dizer.

Divulgaram os indicadores, todos positivos, mas o maior ganho foi o fim da indicação dos conselheiros pelas diretoras, além da possibilidade de tornarem o processo um exercício democrático eleitoral, com campanha e votação. Os recursos municipais utilizados, basicamente para a confecção de cartazes e panfletos de divulgação das eleições, foram de 23 mil reais em três anos de experiência (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Jacareí-SP apresentou os seguintes indicadores educacionais:

TABELA 41 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM JACAREÍ-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Jacareí-SP					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,6
2006	6,7				
2007		-	5,7	0,2	5,1
2008	5,7	95,8	3,9	0,3	
2009					5,6
2011	2,7	94,9	4,8	0,3	5,7
2013					5,9
2014	5,6	95,6	4,1	0,3	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

As taxas são oscilantes e somente o Ideb manteve constância crescente. Chama a atenção o aumento da taxa de distorção idade-série em 2014. O fato de terem realizado eleições para os conselhos escolares com intenso trabalho de divulgação, não indica que eles tenham efetivo funcionamento nas escolas. A iniciativa, porém, é inovadora no sentido da democratização das relações escolares, tão propagada pela literatura sobre a gestão democrática do ensino público. Essa é uma positividade da experiência, mesmo que haja dúvida quanto às parcerias privadas.

A diferença entre a participação das famílias e da comunidade entre as experiências públicas e aquelas que realizaram PPPEs é evidente. Enquanto na primeira as famílias são chamadas à participação substantiva, de agente de decisão sobre as questões escolares, na segunda são alçadas a fiscalizadoras do trabalho dos professores, exageradamente responsabilizadas pelo possível fracasso dos filhos e executoras da manutenção física da escola, e até dos espaços públicos da cidade.

Na maioria das experiências públicas parece haver a perspectiva participativa das famílias como imprescindível para a democratização da escola como princípio educativo. Nas experiências identificadas como PPCP e nas que efetivamente compõem PPPE, a noção de participação está deslocada para o interesse privado. As famílias, neste caso, podem ser consideradas como o *inocente útil* que com a pecha da participação e da pressão sobre o Estado, colabora para garantir a parceria, economicamente lucrativa, das empresas e organizações sociais envolvidas.

4.4 AS PÚBLICAS PURAS

A peculiaridade das experiências públicas de PG que responderam *não* na ficha de inscrição para a questão das parcerias realizadas, é que foram todas inscritas nos Prêmios de 2011 e 2013. A exceção é Almirante Tamandaré-PR, de 2006. Poderia haver aí um indicativo de que as experiências mais recentes estariam valorizando o trabalho público no setor público, mas disso dependeria se as

experiências também fossem recentes, e não somente a inscrição. Veremos o que a análise das sete experiências nos mostra.

Elas são bem diversas, por isso não serão apresentadas em *duplas*, como as demais, e sim individualmente. A primeira experiência é a de Maracanaú-CE_1, representando o mesmo município das experiências 2 e 3 do estado nordestino.

Apenas para situar, a experiência Maracanaú_2 foi a da contratação de um cuidador para acompanhar as crianças que necessitavam de cuidados especiais nas escolas. Configurou-se como uma experiência totalmente pública. A terceira experiência de Maracanaú não foi descrita por ser de composição do Conselho Municipal de Educação, o que considerei como obrigação legal, e não como experiência inovadora de gestão educacional. Isto não desmerece o sentido do público que tem esta iniciativa.

Mas a experiência 1 do mesmo município, realizada a partir de 2009, foi uma seleção pública para a escolha de gestores escolares, de acordo com a diretriz XVIII do Compromisso, que diz respeito à fixação de regras claras de mérito e desempenho para a nomeação e exoneração de diretores (BRASIL, 2007b).

Atendendo a esta prerrogativa o município promulgou, em 2009, sua lei específica para o que chamaram de “núcleos gestores”. Isto porque a seleção era para diretores, coordenadores pedagógicos e coordenação administrativo-financeira. A primeira fase da seleção era uma prova classificatória e eliminatória composta por 50 questões de múltipla escolha. Na segunda fase, os diretores classificados selecionaram até três escolas de preferência, escolheram seus pares para compor o núcleo gestor (entre os classificados) e elaboraram um plano de ação. Uma banca examinadora da secretaria da educação realizou entrevista e análise do plano, para finalizar a classificação geral por escola. A análise foi sob a perspectiva da

[...] gestão por competências tentando identificar conhecimentos (prova escrita), habilidades (apresentação do plano de trabalho e entrevista) e atitudes. Destacaram-se ainda o fortalecimento dos núcleos gestores através de curso de formação continuada, a celebração do termo de compromisso que estabelece resultados a serem atingidos pelos gestores, que deverão cumprir valores mínimos e máximos dos indicadores e, por fim, promover a avaliação de desempenho dos gestores escolares com vistas ao alcance de metas estabelecidas. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

Como se vê, esta experiência está nos mesmos moldes de Ipatinga-MG e Novo Hamburgo-RS, também sem parcerias privadas, mas que indicaram os

Conselhos Municipais de Educação como colaboradores do processo de seleção de diretores. Com a diferença de que no município gaúcho houve escolha prévia dos candidatos pela comunidade escolar, para posterior seleção pela secretaria.

Na ficha de inscrição de 2013 há uma pergunta sobre o fortalecimento da gestão democrática, na qual Maracanaú-CE_1 respondeu que correspondia à escolha da equipe pelos próprios diretores, e à elaboração do plano de trabalho por metas “factíveis”. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

Um avanço neste processo, apesar da ausência da comunidade escolar na escolha dos diretores, foi retirar dos vereadores a indicação dos gestores escolares. A secretaria da educação do município cearense teve que argumentar na Câmara de Vereadores a importância de um processo seletivo mais transparente e a necessidade de aprovarem a lei e o decreto relativo a isto. Além de enfrentar a barreira dos diretores que ocupavam os cargos por indicação há décadas (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

Não houve gastos com a experiência e como evidências de resultados afirmaram a melhoria da qualidade do ensino pela elaboração e cumprimento dos planos de ação, bem como a formação continuada dos gestores que dá o suporte necessário à implementação dos planos.

TABELA 42 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ-CE_1 NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Maracanaú-CE_1					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					3,9
2006	24,2				
2007		85,4	12,0	2,6	3,8
2008	19,5	89,6	8,5	1,9	
2009					4,7
2011	19,5	92,7	5,8	1,5	4,9
2013					5,1
2014	12,9	94,6	4,6	0,8	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

Conforme visto em Maracanaú-CE_2, os indicadores do município tenderam ao aumento da taxa de aprovação e Ideb, e à queda da taxa de distorção idade-série, reprovação e abandono. Então, a partir de 2009, quando posta em prática a

seleção de diretores, manteve-se a tendência de melhoria dos indicadores educacionais.

Comparando as duas experiências do mesmo município, Maracanaú-CE_1 e 2 são provas de que apenas uma ou outra ação educacional dentro da secretaria não é suficiente para indicar se toda a política educacional do município tem caráter público ou privatista. No caso, ambas as experiências não são produtos de PPPEs, mas a 5 tem caráter gerencial ao se instituir as regras de seleção de diretores por mérito e desempenho.

Outro fator marcante nas experiências vistas até agora é que, geralmente, quando há PPPEs, as ações não são pontuais ou pequenas. São abrangentes, indicativas de políticas e promotoras de mudanças administrativas e pedagógicas na gestão das secretarias. As públicas são de ações mais restritas a um âmbito da gestão, muitas vezes não se configurando como uma política amparada por lei municipal.

Brasnorte-MT, no entanto, é uma exceção ao apresentar uma experiência pública de proposição de instituição do Sistema Municipal de Ensino. O trabalho começou em 2006 com a reativação do Conselho Municipal de Educação, formado em 2003, mas sem ação.

Relatam que o município é um dos dez com sistema municipal de educação no estado. Com a reativação do CME, criaram a Câmara da Educação Básica e do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar e “Lei de Gestão Democrática 1.002/2006 com criação de conselhos escolares e eleições para diretores.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Este município possui quatro escolas urbanas e 16 rurais, o que importa para a análise dos indicadores educacionais. De modo geral, entendem que a melhoria do Ideb é resultado de um pacto de controle social a partir dos conselhos, que promoveu maior participação, melhorias nas condições de trabalho dos professores que contam com plano de cargos e salários, e piso salarial maior que o nacional. Esta experiência também não teve custos.

TABELA 43 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM BRASNORTE-MT NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014 (ENTRE PARÊNTESES: ZONA URBANA)

Brasnorte-MT					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					3,3
2006	32,5 (16,4)				
2007		93,4 (93,2)	5,5 (6,3)	1,1 (0,5)	4,0
2008	23,0 (10,0)	88,6 (97,0)	7,5 (2,8)	3,9 (0,2)	
2009					4,2
2011	15,0 (12,4)	97,4 (90,5)	1,8 (8,4)	0,8 (1,1)	4,1
2013					5,0
2014	7,5 (8,3)	97,6 (94,5)	2,2 (5,4)	0,2 (0,1)	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

A taxa de distorção idade-série na zona rural era bastante alta em 2006, ano em que foi implementado o sistema municipal de educação. Mas foi diminuindo constantemente até chegar em 2014, com distorção menor que a zona urbana, que também diminuiu em todos os anos, mas de forma mais tênue.

A taxa de aprovação na zona rural caiu um pouco em 2008, apresentando-se mais alta em 2014, e maior que na zona urbana, que havia sofrido forte queda em 2011, e em 2014 não chegou ao maior índice que foi em 2008. A reprovação de 2008 na zona rural havia aumentado, mas em 2011 caiu 400%, voltando a subir pouco em 2014. Também em 2011, na zona urbana houve aumento de 300% na reprovação, que voltou a cair em 2014, mas ainda assim é 150% maior que a taxa da zona rural.

O abandono em todo município é baixo em 2014, sendo o maior índice na zona rural em 2008. Por fim, o Ideb cresceu, havendo somente uma mínima queda em 2011, com boa recuperação em 2013.

Em resumo, atualmente as escolas rurais têm indicadores educacionais melhores que as urbanas. Num município em que as escolas do campo estão em maior número que as urbanas, é um dado relevante.

O município de Caxias do Sul-RS inscreveu um trabalho de formação continuada da equipe diretiva das escolas, com vistas à gestão democrática. Para isso, enfatizaram as eleições de diretores, conselheiros escolares, representantes do círculo de pais e mestres, e grêmios estudantis, com formação continuada. O

objetivo era “oportunizar, por meio do diálogo, da reflexão e da participação, a formação continuada dos representantes [...], a fim de assegurar o compartilhamento de responsabilidades na gestão escolar democrática.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

A intenção da gestão democrática neste trecho parece a de dividir as responsabilidades, e não exatamente compartilhar decisões. No entanto, discorrem sobre a importância da formação, para que os representantes de todas as instâncias, eleitos de três em três anos de acordo com a lei municipal, participem das “tomadas de decisão, buscando a qualificação da aprendizagem e a consolidação de uma escola inclusiva pautada em princípios e ações de equidade, de qualidade e de valorização da diversidade [...]” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

Não há clareza sobre o que identificam como gestão democrática, mas em outro ponto parece que chegam a um consenso sobre a tomada de decisões e a partilha de responsabilidades: “A conscientização e o envolvimento da comunidade escolar na discussão de prioridades e as decisões tomadas coletivamente propicia o desenvolvimento de uma cultura de corresponsabilidade.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

Essa perspectiva dá à responsabilidade da comunidade outra conotação, bem mais aproximada de um apoderamento da escola pública como espaço de legitimidade da participação, do que a perspectiva de *accountability*. Como resultados informam a integração com a comunidade como principal ganho, com cooperação nas ações e decisões da equipe diretiva e um exercício real de cidadania. Os recursos municipais gastos com a experiência somaram 14 mil reais em dois anos.

TABELA 44 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CAXIAS DO SUL-RS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Caxias do Sul-RS					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					4,4
2006	9,4				
2007		91,0	3,9	0,7	5,1
2008	9,9	94,9	4,6	0,5	
2009					5,4
2011	10,5	96,2	3,2	0,6	5,7
2013					5,7
2014	9,6	94,7	4,9	0,4	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

A distorção idade-série foi crescente até 2011. A aprovação diminuiu em 2014, e a reprovação e o abandono oscilaram, sendo que a primeira aumentou e o último caiu em 2014. O Ideb subiu, mas manteve-se estável nas duas últimas edições. Os indicadores não demonstram melhorias consideráveis a partir das ações de gestão democrática no município.

A próxima experiência, atendendo à mesma diretriz das políticas para a educação inclusiva de Maracanaú-CE_2, qual seja, da contratação de cuidadores para as crianças que necessitavam, Abaetetuba-PA incluiu um diferencial. Nesta experiência, o cuidador deveria ser necessariamente um professor graduado que tivesse, preferencialmente, especialização em educação especial. A política nacional não traz este pressuposto, tanto que em Maracanaú-CE_2 não era exigida a formação. Por isso, Abaetetuba-PA deu outra nomenclatura à função: professor-cuidador.

A dificuldade neste município para as crianças com deficiência, principalmente motora, era de que as escolas rurais localizam-se nas regiões ribeirinhas dos rios amazônicos. Assim, eram vários os obstáculos era pegar um barco e ir à escola, desde entrar no transporte, até descer no trapiche e se locomover até a sala de aula.

A dupla função do cuidador estava em atender a criança desde a entrada no barco e auxiliá-la nas atividades pedagógicas também, tendo um importante papel em sala de aula. Somente o cuidador, de acordo com a diretriz, não teria função

pedagógica. Essa diferença é a grande inovação de Abaetetuba-PA (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

O trabalho específico do departamento de educação especial do município era o de fazer a triagem dos estudantes que necessitariam do professor-cuidador. Este recebia o laudo do aluno, a cópia do Programa Professor Cuidador, uma ficha de acompanhamento e o assessoramento pedagógico.

O professor-cuidador inicialmente foi contratado, mas havia a perspectiva de se realizar concurso público específico. As famílias passaram a confiar mais em deixar seus filhos nas escolas regulares e o número de crianças incluídas aumentou, sem abandono desde 2009, quando iniciou o programa.

Com a implantação do programa constata-se a melhora dos níveis de aprendizagem dos estudantes com e sem deficiência, visto que a presença do professor cuidador permite ao professor do ensino regular conhecer novas metodologias, novos recursos pedagógicos. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p.).

O professor da sala continuava preparando as atividades de acordo com a necessidade do aluno, mas era o professor-cuidador quem aplicava e acompanhava o aluno na realização. Também, várias escolas foram reformadas e adaptadas e houve a compra de barcos mais adequados, inclusive para chegar às margens de igarapés⁹⁴, onde alguns alunos moravam.

A ficha não traz os gastos com a experiência, informando que não existiram. No entanto, em determinado momento revelam que os barcos foram comprados com os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), que faz parte das ações do PDE/PAR (BRASIL, 2007a).

Em 2013 havia em Abaetetuba-PA, 514 estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação em classe regulares, sendo 47 em pré-escola, 362 no Ensino Fundamental e 103 na EJA. Destes, 112 tinham o atendimento do professor-cuidador. Em 2012 o município recebeu o Selo Unicef Edição 2009-2012, devido ao aumento com sucesso, do número de crianças incluídas no ensino regular. Em 2013, foi um dos escolhidos para receber o Prêmio Inovação em Gestão Educacional (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

⁹⁴ Pequeno rio, estreito e navegável, que nasce na mata e deságua num rio maior. (AULETE, 2014).

O estado do Pará também teve um aumento significativo de crianças com deficiência incluídas no ensino regular.

TABELA 45 - MATRÍCULAS DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2007 E 2012

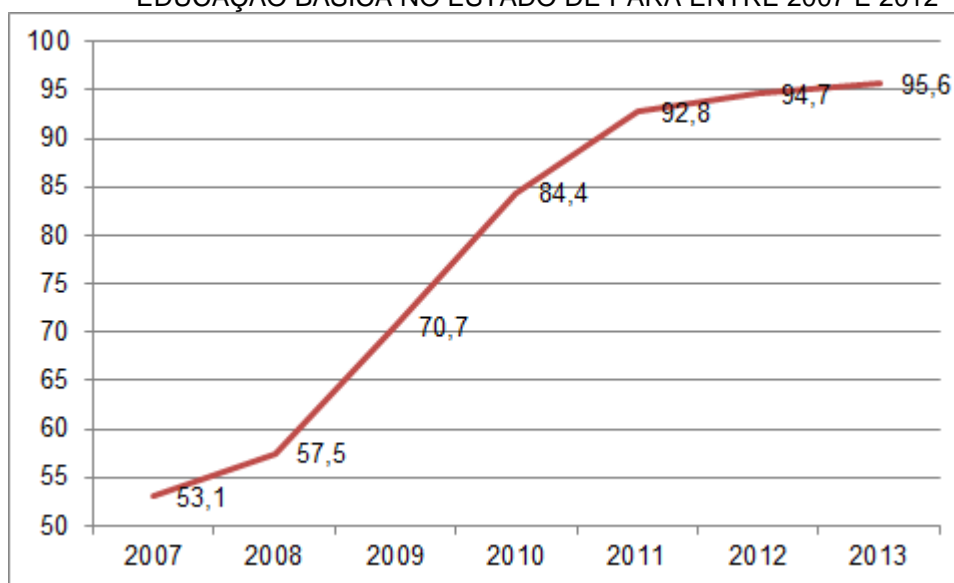
Estado do Pará		
Ano	Matrículas em classes regulares	Matrículas em classes especiais
2011	20.978	1.630
2012	23.748	1.336
2013	27.030	1.253

FONTE: INEP, DEED, 2015.

Em 2011, há uma subdivisão por dependência administrativa que mostra a rede municipal responsável por 15.629 matrículas no ensino regular e 918 nas classes ou escolas especializadas. Como nos demais casos de políticas de inclusão pesquisados, as matrículas em classes regulares caem e as em classes especiais diminuem, no decorrer dos anos.

É crescente o número de estudantes de inclusão atendidos em classes comuns da Educação Básica entre 2007 e 2013. O gráfico abaixo expõe o crescimento das matrículas em percentuais.

GRÁFICO 14 - PERCENTUAL DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO MATRICULADOS EM CLASSES REGULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DE PARÁ ENTRE 2007 E 2012



FONTE: INEP, DEED, 2015.

Quase 96% dos estudantes de inclusão do estado do Pará estão em classes comuns de escolas regulares. A exemplo do Ceará, não é possível saber, no escopo desta tese, se os demais municípios adotaram a política do cuidador para seus alunos com necessidades especiais. De todo modo, é evidente que o processo de inclusão tem acontecido em diferentes estados brasileiros.

Os resultados quantitativos de Abaetetuba-PA dão um panorama geral da educação no município.

TABELA 46 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ABAETETUBA-PA NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Abaetetuba-PA					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					2,8
2006	46,8				
2007		72,0	23,0	4,2	3,1
2008	24,9	74,3	22,5	3,3	
2009					3,6
2011	33,4	87,9	9,7	2,4	3,9
2013					4,0
2014	24,9	85,6	12,5	1,9	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

A distorção-idade série que chegava próximo aos 50% em 2006, em 2014 caiu pela metade, mas ainda é alta. A aprovação que vinha crescendo, caiu no último ano. A taxa de reprovação, alta nos primeiros anos, volta a subir em 2014. Somente a taxa de abandono mantém constância decrescente. O Ideb, mesmo subindo a cada ano, é bastante baixo.

Este pequeno município da região metropolitana de Belém apresenta uma realidade educacional deficitária. A experiência de cuidados com as crianças deficientes e carentes é um passo, ao menos, em direção ao acesso e à permanência destes estudantes na escola.

A próxima experiência que não formalizou PPPE também realizou uma ação pontual, mas de importância na garantia do acesso e da permanência das crianças na escola. Almirante Tamandaré-PR forneceu uniforme completo com tênis, material escolar e mochila para os 11.600 estudantes da rede de ensino municipal nos anos

de 2005 e 2006. A maioria da população deste município da região metropolitana de Curitiba é de baixa renda, formada em parte por famílias que vieram do interior do estado em busca de trabalho na capital, mas acabaram por ocupar terrenos irregulares e loteamentos populares (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

O objetivo deste programa é de proporcionar maior igualdade de recursos entre os alunos da rede municipal de ensino fundamental (até 4ª série), dando-lhes condições de vestir-se de forma adequada ao ambiente escolar, de obter maior rendimento escolar através do uso de material escolar de boa qualidade e com todos os itens básicos adequados a cada série escolar, elevar a autoestima dos alunos carentes através do tratamento igualitário e não discriminativo, além de baixar o índice de evasão escolar motivada pela falta de condições para a aquisição de materiais escolares e roupas adequadas. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

A compra dos uniformes e materiais foi feita por licitação e os recursos municipais empenhados foram de aproximadamente 970 mil reais nos dois anos. A ficha de inscrição traz que todos os índices educacionais melhoraram, sobretudo a evasão escolar.

TABELA 47 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM ALMIRANTE TAMANDARÉ-PR NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Almirante Tamandaré-PR					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					3,8
2006	15,8				
2007		-	16,0	0,9	4,3
2008	15,1	86,7	12,0	1,3	
2009					4,2
2011	19,8	85,8	13,3	0,9	4,3
2013					4,9
2014	18,5	86,9	12,4	0,7	

FONTE: Indicadores Educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013)

O abandono escolar, um dos motivos para a doação de material escolar e uniforme, não teve seu valor significativamente diminuído ao longo dos anos, inclusive em 2008, houve alta. Em 2014, o valor é o menor nesta série histórica.

Os alunos do município continuam recebendo os materiais e o uniforme, segundo notícia publicada no site da prefeitura em 24 de março 2016.⁹⁵ Se o principal motivo do abandono escolar fosse realmente a falta das condições materiais, esperava-se que a taxa de abandono estivesse mais baixa.

Os demais índices também não são dos melhores, sendo a distorção idade-série em 2014 maior que a taxa de 2006, a de aprovação e reprovação praticamente nos mesmos patamares de 2008. O Ideb caiu um pouco em 2009, mas recuperou-se e apresenta a média brasileira.

No mesmo estado, Curitiba-PR/13 é mais uma experiência sem o envolvimento de parcerias. Consiste numa avaliação institucional aplicada nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), baseada nos Parâmetros e Indicadores de Qualidade do Ministério da Educação. A secretaria da educação deste grande município do estado do Paraná percebeu que havia uma diferença de qualidade muito grande entre os CMEIs, apesar de receberem a mesma verba trimestral.

Assim, os profissionais da educação infantil criaram em 2008 indicadores de qualidade mínimos para a Educação Infantil municipal. E a aplicação destes indicadores foi na primeira avaliação institucional, realizada em 2009 em cada CMEI, com a participação da comunidade escolar. O processo continua acontecendo, a cada ano, em um sábado de outubro. O resultado da avaliação se dá na elaboração do plano de ação, a partir da análise da planilha de resultados produzida pela secretaria de educação e devolvida ao conselho escolar do CMEI (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

O sábado de integração com famílias, previsto em calendário, é um momento esperado e organizado por todos os servidores da unidade e membros do Conselho do CMEI. Inicialmente há a apresentação para as famílias, pelo diretor e pedagogo, sobre os Parâmetros e Indicadores de Qualidade com imagens das crianças em atividades relacionadas ao Parâmetro em foco. Em seguida os profissionais da unidade e membros do Conselho conduzem grupos de avaliação, cujo número varia de acordo com a quantidade de presentes. Ao final todos se reúnem para a plenária onde todos os grupos apresentam seus resultados. Se houver tempo hábil a planilha com os resultados é preenchida e, visualizados os indicadores que estão consolidados, os que estão em processo ou aqueles que ainda não acontecem. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013, não p).

⁹⁵ Disponível em <<http://m2y.me/TiSx>> Acesso em: 06 mai. 2016.

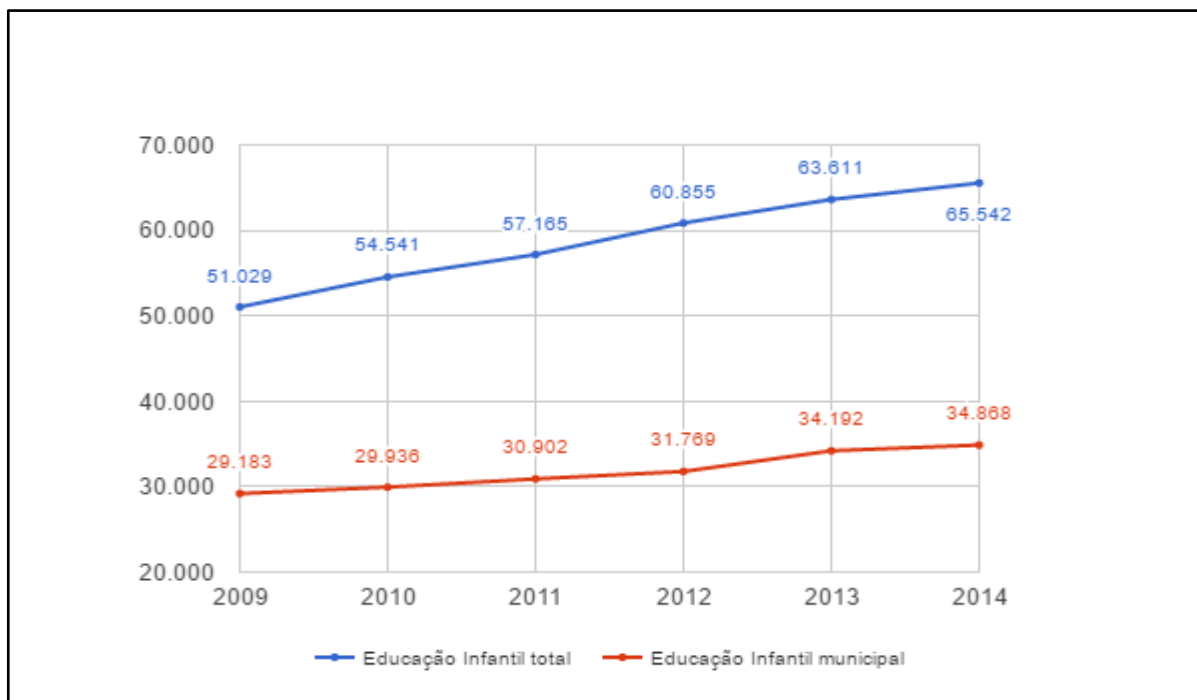
O processo de envolvimento da comunidade na avaliação e elaboração dos planos de ação para o ano seguinte é bastante válido. Mas o caráter da aplicação de uma avaliação padronizada para todos, cerceia o atendimento das necessidades específicas. A especificação de padrões e indicadores, seja para estudantes, professores ou comunidade é parte da gama de orientações do gerencialismo ou nova gestão pública que intenta “despolitizar coisas como a produção e distribuição de bem-estar, tornando-as passíveis de cálculos técnicos.” (DALE, 2009, p. 878).

A secretaria da educação de Curitiba-PR entende que os “cálculos técnicos” são necessários para que tenham uma visão geral das condições de cada CMEI, e para que a direção e o conselho escolar elaborem o plano de ação e gastem os recursos de forma mais adequada.

Neste sentido, avaliam que os CMEIs buscaram melhorias em diferentes aspectos ligados à qualidade da infraestrutura, tais como a organização dos espaços, a diversidade de brinquedos, qualidade dos espaços de alimentação e outros. Também perceberam um olhar mais sensível do educador, professor e pedagogo em analisar o planejamento pedagógico e identificar as áreas de formação que não estavam sendo trabalhadas, na busca do desenvolvimento infantil integral (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2013).

A ficha de inscrição não apresenta os recursos financeiros empregados por um equívoco de interpretação da pergunta. Também não apresentaram os dados quantitativos do município, mas essa experiência foi premiada em 2013. Importa saber como era o atendimento da educação infantil municipal desta experiência contemplada.

GRÁFICO 15 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA-PR ENTRE 2009 E 2014



FONTE: INEP, Censo Escolar (2014).

Os números da Educação Infantil total representam as matrículas de todas as dependências administrativas presentes no município, sendo que as matrículas federais não chegam a 100 e as estaduais desapareceram gradativamente com a municipalização. Assim, a soma total representa praticamente o atendimento feito pela rede privada e pela rede municipal. Em média, a rede municipal assumiu 54% das matrículas da educação infantil, sendo que em 2009 atendia 57% e em 2014, 54%.

Embora as matrículas aumentem gradativamente, a constância do atendimento em média de 54% de todas as matrículas pelo município, indica que esta rede não está conseguindo aumentar efetivamente o número de matrículas de modo a atender mais crianças.

Há que se considerar que muitas famílias *preferem* a rede privada nos primeiros anos da criança, por acreditarem que os cuidados são mais precisos. Mesmo assim, a cidade tinha uma lista de espera para CMEIs de cerca de 10 mil crianças em 2013, indicando a alta procura, conforme notícia em site do jornal da

cidade⁹⁶. Fora as famílias que não chegam a inscrever as crianças na lista, mas que gostariam da vaga, o que acaba por formar uma demanda em potencial que não aparece nos dados oficiais.

Embora a experiência seja na Educação Infantil, os dados educacionais dos anos iniciais do Ensino Fundamental – já apresentados em Curitiba-PR/11 - são bons. Vale lembrar que a experiência de 2011 tinha PPPEs.

Campinas-SP é a última experiência analisada nesta tese, sendo mais um caso que não realizou parcerias privadas. Implementada em 2002, a experiência se resumiu no repasse direto de dinheiro às escolas para efetuarem as despesas que, até então, eram pagas pela administração municipal. “Este novo procedimento traria agilidade na solução de problemas que muitas vezes não podiam esperar.” (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Para isso foi preciso institucionalizar as associações de pais e professores e os conselhos escolares que ainda não haviam se formado em todas as escolas. E os critérios para a distribuição de recursos envolvia entre outros, valores maiores às escolas em regiões com menor nível de renda das famílias.

Como resultados, veem a positividade de mais pessoas se envolverem com as questões escolares, principalmente famílias que compuseram o conselho ou a associação.

É a Comunidade Escolar (através do Conselho de Escola) que determina quais são as necessidades da Unidade. Planejando a aplicação dos recursos financeiros, acompanhado sua execução e fiscalizado o resultado do processo. A comunidade deixa o papel de simples participante, e assume o papel de agente principal do processo. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011, não p.).

Com diretores, conselheiros e famílias realizaram formação continuada de assessoramento técnico-financeiro e pedagógico sobre o papel das instâncias colegiadas. Em relação aos recursos utilizados parece que se equivocaram, pois apresentaram o montante de recursos federais que, pelo valor, devem ser os repasses anuais da União para a educação municipal. De 2008 a 2010 são da ordem de 7,8 a 8,9 milhões de reais. Na discriminação dos gastos, porém, incluem somente os recursos municipais utilizados com a contratação de profissionais, algo

⁹⁶ Disponível em: <<http://goo.gl/IUYvyu>> Acesso em: 06 mai. 2016.

que em toda a ficha não foi descrita a necessidade ou o motivo, de valores de 187 e 246 mil reais nos três últimos anos (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

Apontam na ficha que todos os indicadores educacionais são satisfatórios como resultado da descentralização e da formação, que resultaram no maior envolvimento da comunidade ao perceber que as demandas passaram a ser resolvidas mais rapidamente.

TABELA 48 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE, TAXA DE RENDIMENTO E IDEB EM CAMPINAS-SP NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2014

Campinas-SP					
Ano	Taxa distorção idade-série (%)	Taxa de Rendimento (%)			Ideb
		Aprovação	Reprovação	Abandono	
2005					-
2006	14,9				
2007		88,7	5,3	0,3	4,7
2008	9,4	95,9	3,9	0,2	
2009					4,7
2011	7,6	93,1	6,9	0,0	5,2
2013					5,6
2014	9,3	94,6	5,3	0,1	

FONTE: Indicadores educacionais, INEP (2016); INEP/IDEB (2013).

As taxas de aprovação e reprovação tiveram seus melhores índices em 2008, quando parece que foi intensificado o processo de descentralização financeira, conforme a ficha de inscrição. Em 2011, houve uma diminuição da aprovação e aumento da reprovação, quando então tornaram a melhorar em 2014, mas não nos patamares de 2008.

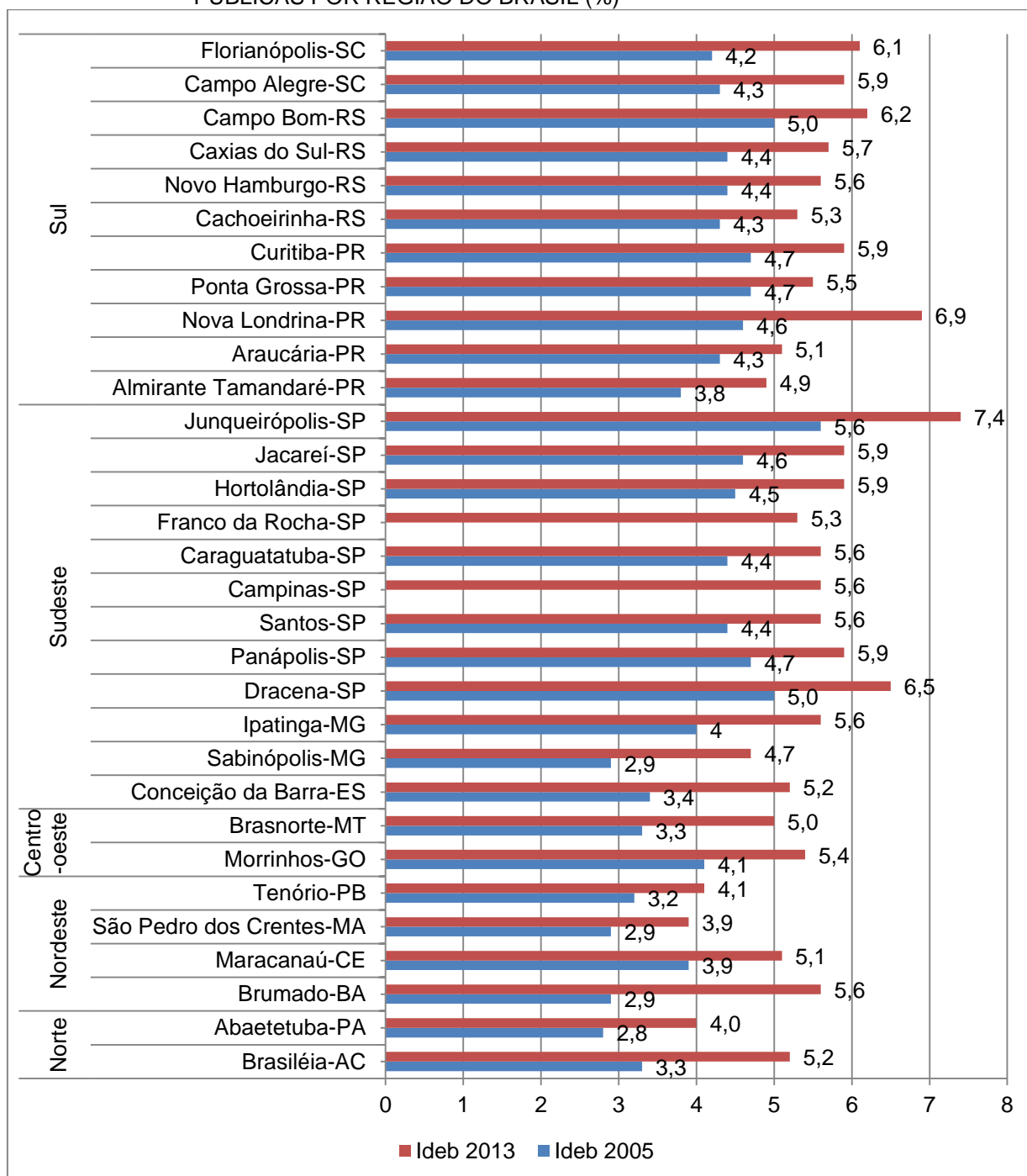
A taxa de abandono, que chegou a zerar em 2011, aumentou um décimo em 2014. Já a taxa de distorção idade-série oscilou, sendo que o menor valor foi alcançado em 2011. Em 2005 não há o valor do Ideb, e nas duas edições seguintes manteve o mesmo valor, subindo nas duas últimas. Em suma, o sucesso descrito na ficha do município não é comprovado pelos dados oficiais.

Somente a descentralização dos recursos não é capaz de alterar os indicadores educacionais do município, afinal a autonomia financeira descentraliza, também, as responsabilidades, podendo ficar mais no nível da racionalização dos recursos do que dos processos pedagógicos.

Como nas experiências com PPPE, os Ideb inicial e final das experiências públicas são mais baixos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste do que as regiões Sul e Sudeste. A exceção é Sabinópolis-MG que possui um Ideb 2005 tão baixo quanto São Pedro dos Crentes-MA e Abaetetuba-PA. O município mineiro, de baixo IDHM em 2000 – a experiência iniciou em 1999 -, inscreveu a experiência do fornecimento diário de dois pães com reforço de vitaminas e fibras às crianças.

O Ideb mais alto entre os municípios com experiências públicas é o de Junqueirópolis-SP em uma experiência de educação integral. Vejamos o Ideb do conjunto das experiências públicas e com PPCP.

GRÁFICO 16 - IDEB DE 2005 E 2013 NAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICAS POR REGIÃO DO BRASIL (%)



FONTE: INEP/IDEB (2013).

Como nas experiências com PPPEs também o Ideb dos municípios do Sul e Sudeste variam menos que os dos nordestinos e nortistas, com exceção de Florianópolis-SC/13 e Nova Londrina-PR. O primeiro é uma experiência de educação inclusiva que não se reflete diretamente nos valores do Ideb.

O município paranaense realizou uma avaliação institucional em que seu resultado indicou a necessidade de melhorias na merenda, sendo então parceiros o antigo MDS com o Programa Fome Zero.

A diferença entre a nota inicial e final do Ideb pode ser reflexo de ações para melhorar a aprovação e de medidas específicas para o sucesso na Prova Brasil, e às vezes pouco se relacionam às experiências. O Ideb das experiências totalmente públicas cresceu, em média, 25% de 2005 para 2013, enquanto que a média daquelas identificadas como PPCP, teve um crescimento de 27% no mesmo período.

Em síntese:

O levantamento das experiências de Planejamento e Gestão concorrentes ao Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2006-2013 apontou para uma categorização entre dois tipos de experiências. Uma parte delas firmou parcerias público-privadas. Estas PPPEs interferiram sobremaneira nos encaminhamentos das políticas educacionais dos municípios, de modo a estabelecer o caráter gerencial das gestões das secretarias da educação.

Nestes casos, o gerencialismo se evidenciou nas experiências com o aumento da responsabilidade dos sujeitos educacionais sem elevação de investimento, da gestão de mercado repassada à escola, de competitividade e de redução de custos. Neste último é relevante dizer que a gestão indicada deveria ser eficiente, isto é, gastar pouco e fazer o máximo. Mas a maioria das empresas participantes cobraram elevados valores dos cofres públicos para desenvolver as parcerias. A eficiência e a eficácia se deram na perspectiva do monitoramento e do controle das ações escolares.

O segundo tipo de experiências de Planejamento e Gestão selecionadas foram aquelas que não apontaram nenhum tipo de PPPE, mas parcerias com outros órgãos públicos. No entanto, a análise demonstrou que este conjunto se subdividia entre aquelas que, embora não tivessem PPPEs em suas gestões, poderiam ser conduzidas sob uma perspectiva gerencial também. Das 35 experiências públicas, 14 (40%) apresentaram parcerias públicas somente, mas com caráter privado, as quais nomeiei como PPCP.

Ao contrário das PPPEs, que interferiram na gestão por exigência das próprias prerrogativas das empresas, Oscip e outras parcerias, dada a precariedade

técnica das secretarias de educação municipais que abriram este espaço para o privado, as experiências com PPCP foram induzidas à mesma lógica gerencial das demais. Isto pode ser atribuído à indução proposta pelas políticas federais de assessoramento técnico e financeiro aos municípios, que carregaram a própria legislação com a forma e o conteúdo privatista.

Porém, no outro subgrupo das 21 (60%) experiências ditas públicas, se encontram aquelas que resistiram ao programa gerencial, buscando alternativas mais progressistas aos moldes do que se construiu teoricamente como gestão democrática da educação pública. Inclusive apenas nessas experiências aparece o uso de *gestão democrática* em seis municípios pesquisados.

A seguir, exponho a tese construída a partir destas duas possibilidades de gestão na intenção de apresentar o que significa hoje a gestão educacional dos municípios brasileiros.



CONCLUSÃO

Sem contradição não há plenitude.

Fernanda Botter

A ilustração⁹⁷ que abre este texto final, de Leila Pugnali, artista plástica curitibana, com o poema/haikai da poeta Alice Ruiz, também dessa cidade, é a síntese da minha contínua construção humana durante a feitura deste trabalho. “A gente jamais imagina a vida atrás da página.”

Refiro-me ao universo das *vidas por trás das páginas* das fichas de inscrição. Vidas que se dedicaram à educação pública, que investiram numa experiência educativa, construíram políticas, acreditaram no seu poder de mudança e na possibilidade de serem reconhecidas por isso.

O Prêmio Inovação em Gestão Educacional do INEP 2006-2013, com todos os limites que foram apontados no decorrer deste trabalho, e na própria essência do que significa um prêmio em tempos de reestruturação do capitalismo, de arrefecimento da democracia, de desconstrução de nossas instituições políticas, é um espaço onde contar coisas boas é permitido. As fichas traziam o que de melhor poderiam dizer a respeito da gestão da educação municipal brasileira para concorrerem ao Prêmio.

E em meio a alguma indignação com várias práticas vistas no decorrer das leituras das quase 400 fichas, foi isso que encontrei: a possibilidade de se fazer coisas boas na educação pública brasileira, apesar de todos os pesares. No entanto, situadas no tempo histórico, e não tomadas isoladamente, elas refletem e representam modos diferentes de se olhar e de se fazer a gestão da educação.

É preciso ter clareza de que estas distinções, às vezes não tão esperadas pelas nossas expectativas progressistas, ainda assim, carregam lá na ponta a intenção de mudar, de melhorar a educação. A diretora de escola, a pedagoga, os funcionários, as professoras das séries iniciais do Ensino Fundamental, todos

⁹⁷ As artistas autorizaram o uso da obra.

PUGNALONI, L; RUIZ, A. **Rimagens**, 1985. Nanquim sobre papel e impressão. Imagem digitalizada.

operadores das políticas públicas para a educação, não tem outro desejo profissional que não seja a aprendizagem das crianças da melhor maneira possível.

Na outra ponta, da elaboração das políticas educacionais supra e nacionalmente, embora haja o mesmo discurso da qualidade da educação, suas iniciativas nem sempre priorizaram o melhor para os estudantes. Ainda que seja essa a finalidade, a tortuosidade do caminho pode acabar em desvio das intencionalidades primeiras.

E foi num desses desvios que encontrei a categoria que estava em jogo no conjunto das inscrições no Prêmio. Em princípio tinha em mente comparar as fichas às condições de gestão, elaboradas a partir de critérios da categoria da democracia. No entanto, a questão das parcerias e nelas a relação público-privada gritava fortemente e não poderia ser ignorada. Tomei o desvio, pois era a ele que o caminho das políticas que as fichas tratavam, me levava.

O limite de ter como base empírica a ficha de inscrição que traz o ponto de vista de uma secretaria que disputa um prêmio, não impossibilitou o vislumbre das iniciativas, práticas e discursos presentes no texto concorrente. Na verdade, abriu portas para a investigação das legislações, das empresas parceiras, das páginas das secretarias, dos documentos publicados, das teses e dissertações relativas ao tema, e dos programas de governo, que permitiram compor a análise para além do registrado nas fichas.

Assim, das 109 experiências de 96 municípios concorrentes ao Prêmio na área de Planejamento e Gestão entre 2006 e 2013, 74 experiências relataram algum tipo de parceria público-privada. Das 35 experiências que não realizaram uma parceria privada, e sim se valeram da colaboração de outros órgãos públicos, 14 foram classificadas como Parceria Pública com Caráter Privado (PPCP). Ou seja, 40% das experiências ditas públicas foram realizadas a partir de uma perspectiva privada da administração da educação, também chamada de gerencial.

Ao todo, pode-se afirmar que 88 (80,7%) experiências da área de Planejamento e Gestão concorrentes ao Prêmio realizaram políticas sob o escopo gerencialista da gestão educacional. Apenas 21 (19,3%) das experiências podem ser assumidas como totalmente públicas, algumas sob as premissas da gestão democrática da educação expressa na LDB e na literatura do campo.

Deste modo, poderia conceituar como gerencial a gestão educacional dos municípios brasileiros da última década a partir desta amostra. Contudo, é preciso

ponderar as contradições que vieram à tona ao longo da análise, e que esboçam uma linha tênue entre o que pode ser apontado como público ou como privatista, como emancipatório ou como gerencial. Para isto, destaco a seguir algumas respostas às hipóteses que foram levantadas no decorrer da tese, de modo a fundamentar as contradições pertinentes à finalização deste trabalho.

A predominância das experiências inscritas pelas regiões Sul e Sudeste é evidente não somente por estas regiões terem participado mais do Prêmio, mas por suas experiências justamente serem mais diretamente relacionadas aos critérios de Planejamento e Gestão criados para esta pesquisa.

No entanto, as experiências do Nordeste ficam, numericamente, pouco atrás das experiências do Sul (Gráfico 1). Neste aspecto, não é verdade que os estados nordestinos realizaram menos ações voltadas à organização da administração educacional dos seus municípios. Inclusive porque os municípios mais carentes dos estados do Norte e do Nordeste foram os primeiros a receber o apoio do FNDE, antes mesmo de seus programas se integrarem ao PDE/PAR. Daí seria possível inferir que as políticas federais do PDE, por terem chegado primeiro lá, sejam mais consolidadas que nas demais regiões.

Os exemplos mais incisivos são as experiências do Ceará. Realizadas em três municípios, o primeiro e o segundo cada um com duas experiências com PPPEs, e o terceiro município com uma experiência pública. Uma das secretarias tem parceria com o IAS há 15 anos, e a política de monitoramento e controle da gestão está consolidada. O outro município tem parceria com a empresa Itaueira, e desde 2005 realizam o que chamam de *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação Municipal*.

Por outro lado, a experiência pública do último município, constituiu CME, elaborou os planos municipais, instituiu o fórum permanente de educação, e estabeleceu a educação inclusiva. Todas estas políticas estão referendadas por leis e planos, mas em muitos municípios ainda não foram contempladas.

Os Ideb das séries iniciais do Ensino Fundamental dos dois municípios com PPPE são os maiores entre todos os municípios com parcerias (Gráfico 10). Na secretaria da educação que assumiu as políticas do IAS foi 7,8 em 2013; e 6,4 no município em parceria com a empresa de exportação de frutas. Inclusive, a nota 6,4 só se repete no município paulista parceiro do Todos pela Educação. A nota no Ideb do município que não realizou parcerias foi 5,1 em 2013.

Ou seja, nos municípios cearenses que assumiram políticas gerenciais para a educação, o Ideb é alto. A nota da experiência pública é uma das menores entre suas semelhantes, só perdendo para um município gaúcho, um mineiro, o mato-grossense, o paraibano e o paraense. Afora o caso cearense, não há diferença significativa do Ideb entre os estados e regiões brasileiras, no que diz respeito às PPPEs realizadas. A rede delas é extensa e se espraia por todo o país.

Em geral, a maioria das experiências privadas é de 2006, ano em que mais experiências foram selecionadas para esta pesquisa (Tabela 4). Dois mil e treze é o ano em que mais apareceram experiências públicas, no entanto vinham sendo realizadas desde 2005, o que indica que as experiências públicas não foram *retomadas* nos últimos anos, em detrimento das PPPEs. Quer dizer, as experiências inscritas mesclam experiências sem e com parcerias, não havendo prevalência de uma ou outra no decorrer dos anos analisados.

A análise de todas as experiências não indicou outras formas de avaliar a qualidade da educação que não aquelas das avaliações externas, e algumas internas das secretarias. Dessa maneira, o controle dos resultados pelas políticas de regulação são as quantificáveis numericamente, estritamente técnicas e fáceis de mensurar.

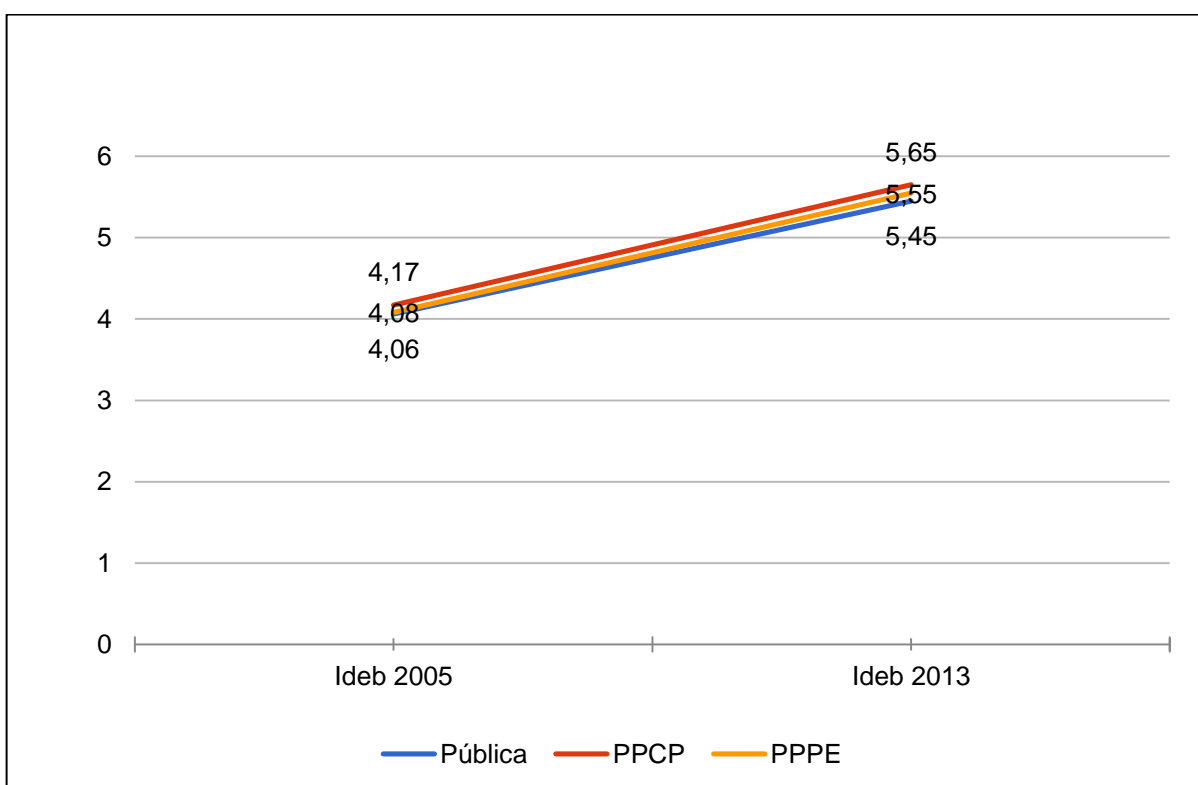
O Ideb então tem representado a medida da qualidade da educação nas secretarias da educação do país. Sabemos que não é. Um índice que nasce problemático na forma, ao misturar o desempenho em provas pontuais de apenas duas disciplinas com o fluxo de aprovação, não afere nem mesmo a aprendizagem, quiçá a qualidade (SOARES, 2011; FREITAS, 2014).

Ainda assim, embora o Ideb dos anos iniciais tenha gradualmente crescido em praticamente todos os municípios pesquisados, independentemente de ter relação com a experiência concorrente ao Prêmio, seja ela pública ou com parcerias, essa é a tendência nacional (INEP, 2013). Entretanto, as notas têm crescido cada vez menos, indicando exaustão do formato. Freitas faz alguns apontamentos interessantes a este respeito ao dizer que se em 2013, a meta de 4,7 para os anos iniciais do Ensino Fundamental já havia sido ultrapassada por 4,9 naquele ano, por que este crescimento não chegava ao resultado dos anos finais, muito menos ao do Ensino Médio? (FREITAS, 2014).

Nesta conjuntura, definitivamente as notas do Ideb não são parâmetros para o sucesso ou o fracasso das experiências concorrentes ao Prêmio. E nem todas as

experiências exigiam a apresentação dos dados educacionais para demonstrar a influência da experiência na gestão, ou confirmar o sucesso educacional que as fichas discorriam. Elas servem, contudo, para demonstrar o panorama municipal e, no caso do Ideb, que nos municípios com experiências com PPCP o índice cresceu pouco mais que naqueles com PPPEs e as ditas públicas.

GRÁFICO 17 – MÉDIA DO IDEB 2005 E 2013 NAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO POR TIPO



FONTE: INEP/IDEB (2013).

A diferença entre as notas demonstrada pelas duas casas decimais é irrisória e não evidencia que um tipo de parceria poderia ter influência sobre o Ideb. Ainda assim, onde houve PPCP o Ideb cresceu um pouco mais. Essa é a primeira contradição que emerge da análise.

1ª. Ainda que o Ideb não represente a totalidade dos resultados nem a qualidade da educação, como que, embora tênues, seus resultados são melhores onde se estabelece a lógica empresarial, gerencial e essencialmente técnica para a educação?

Para responder tomo como ponto de partida a base teórica desta tese, que compila estudos sobre a instrumentalização da administração educacional como se empresa fosse, não mais nos moldes da administração taylorista ou das organizações, mas agora sob o arcabouço gerencial da nova administração pública.

Ocorre que os estudos teóricos oferecem a solidez necessária para a práxis entre a pesquisa e o contexto sócio-histórico. O cotejamento das teorias e políticas educacionais, pautadas pela reforma da administração pública, com os resultados destas parcerias nas secretarias de educação municipais nos indica que as políticas supranacionais e empresariais estão sendo bem sucedidas. Se para os gerencialistas a qualidade da educação se mede pelo Ideb e este tem crescido, o êxito de 88 das 109 experiências concorrentes ao Prêmio das secretarias analisadas, está garantido.

As políticas supranacionais para a educação, referendadas pelos grandes conglomerados do *Terceiro Setor* educacional como o IAS e o TPE, estabelecem as diretrizes necessárias para resguardar a cíclica estabilidade do capitalismo no âmbito da educação (KUENZER, 2002; WOOD, 2014).

Por isso que os municípios com PPCPs e PPPEs apresentarem, ainda que mínimos, melhores resultados na avaliação padronizada do que as secretarias com experiências públicas, não é contraditório, dado que reduzem a medida da qualidade ao Ideb, nestes moldes. Isto é, PPCPs e PPPEs têm melhores Ideb porque se pautam nas políticas que objetivam isto e o trabalho educativo é direcionado a este fim.

No entanto, a educação de qualidade que queremos não é aquela que atende ao capital, mas a que forma pessoas suficientemente instrumentalizadas para, no mínimo, questionar a forma de como se produz e reproduz as condições desiguais de vida humana. Por isso, a contradição é nossa, educadores progressistas, e não daqueles – governo federal mais empresas mais organismos multilaterais – que têm dominado o setor público com o aval do Estado, que regula e até subsidia o setor privado. Para esses a educação está melhorando, está indo bem.

Somos nós educadores que temos que lidar com esse fato que se contrapõe a como entendemos a natureza da educação. Esta não permite um tipo de administração que a negue, como bem demonstrou Anísio Teixeira nos seus escritos. A administração educacional também pode ser educativa e encerrar as

oportunidades de acesso ao exercício da democracia. Se as escolas aderem a políticas de monitoramento, controle e ranqueamento como um fim em si mesmos, se afastam daquele propósito, incitando a competitividade, a fiscalização e até o medo, ao invés de a cooperação, a unidade e o comprometimento com o ensino.

Não questiono nem duvido das melhores intenções que as secretarias municipais aqui referenciadas tiveram ao desenvolver experiências ditas inovadoras e inscrevê-las no Prêmio. A inquirida não deve ser somente a secretaria da educação que, por vezes como mínimas alternativas técnicas para o desenvolvimento da gestão, se alia a empresas, OS e OC em busca da melhor educação para os estudantes. As respostas devem vir do Estado que serve ao mercado e a ele entrega também a educação. Essas parcerias imprimem nas gestões municipais um tipo de gestão de empresas que não cabe nas escolas, nem nas privadas.

O campo da administração educacional, ainda frágil por em construção, mas legitimado pela politização do campo a partir dos anos de 1980, talvez possa agora olhar para as práticas das políticas educacionais duramente criticadas nos anos de 1990, e mais amistosamente recebidas nos anos 2000, mas que na realidade vêm num crescendo de privatizar o campo das políticas públicas por dentro do Estado, ao menos nas políticas evidenciadas aqui. Esta é a segunda contradição.

2ª. O governo popular que se materializava nos mandatos de Lula deu continuidade à reforma da administração pública que se iniciou no governo FHC, ao menos no que diz respeito às políticas administrativas e educacionais aqui vislumbradas – Lei das PPPs, PDE/PAR, PMSE e PNE (2014-2024), este último já no governo Dilma.

As políticas de gestão da educação evidenciadas no PDE/PAR e no PNE não refletem, em parte, a luta dos trabalhadores em educação pela qualidade do ensino público, nem a elaboração teórica do campo da administração educacional pós-redemocratização. Por isso, se desencontram das esperanças afiançadas ao governo Lula no sentido de que emergiria um contraponto às políticas de cunho privado e neoliberal, notadas na reforma educacional a partir de 1995.

O que se sedimentou foi a hegemonia do pensamento privado-gerencial instalado na administração pública. Na educação, mais precisamente a partir de 2007, significou o pacto com a Oscip Todos pela Educação na letra da lei (BRASIL,

2007a). Apesar dos empecilhos que um histórico de administração burocrata-patrimonial possa refletir na nova administração pública da educação, ela tem tido relativo êxito, mas os indicativos são redutores da qualidade da educação almejada pelo campo teórico da gestão educacional.

O PDE foi instalado sob três premissas avessas aos movimentos sociais e acadêmicos do campo educacional. Primeiro porque foi à revelia da participação ou consulta da sociedade (SOUZA; BATISTA, 2016). Segundo porque coloca o setor privado estabelecendo as normas do setor público, ou seja, o Estado a serviço do mercado. Terceiro porque a tônica da qualidade da educação foi centrada na avaliação, quer dizer, nos resultados e não nos processos.

Estas três principais premissas nos levam à terceira contradição em relação ao que tem se efetivado e o que se esperava do PDE/PAR.

3ª. A relativa positividade do PDE/PAR de operacionalizar o regime de colaboração entre a União, estados e municípios, pendente desde a Constituição de 1988.

As críticas sobre o PAR ser um arremedo do que deveria compor o regime de colaboração, não excluem os avanços que principalmente os pequenos municípios tiveram em infraestrutura e em amparo técnico. Pois o primeiro passo para se estabelecer a qualidade da educação é dirimir minimamente as desigualdades educacionais e a desarticulação na definição e implementação das políticas, que o PDE, de algum modo, veio a diminuir (SOUZA; BATISTA, 2016).

A partir de 2008, todos os municípios que inscreveram suas experiências no Prêmio tinham que obrigatoriamente estar vinculadas ao PAR, com termo de compromisso assinado. Atualmente, todos os 5.570 municípios brasileiros estão aderidos ao PAR (FARENZENA; SCHUCH; MOSNA, 2011).

Tanto o Decreto nº 6.094/2007 que estabeleceu o PAR, quanto a Lei nº 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União no âmbito do PAR, indicam que tal apoio se dará “em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 2012a). A Lei nº 12.695/2012 passou a vincular o PAR às metas, diretrizes e estratégias dos PNEs, e não mais ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (SOUZA; BATISTA, 2016). Contudo, o PNE

anterior (2001-2010) e o atual (2014-2024) se alinham política e ideologicamente ao disposto no Compromisso.

Assim sendo, o PAR apoia e financia, bem como monitora e avalia as ações para a educação municipal que vá ao encontro das metas e diretrizes. Da mesma forma, o Prêmio amarra a concorrência ao mesmo Compromisso. Ou seja, no PAR a regra é de que as secretarias de educação realizem ações que priorizem “a visão sistêmica da educação, a territorialidade, o desenvolvimento, o regime de colaboração, a responsabilização (*accountability*) e a mobilização social.” (SOUZA; BATISTA, 2016, p. 108). No Prêmio, a regra principal é de que cumpram o PAR.

O regime de colaboração se dá no sentido de subsidiar esses tipos de ação. Como então ansiar que encontrasse nas inscrições do Prêmio aquelas de secretarias que não tivessem uma administração gerencial em suas gestões educacionais, dado que este era um dos critérios de seleção?

Esta pergunta, que parece trazer em si uma prévia conclusão, na verdade encerra a quarta contradição.

4ª. O quanto pode ter de positivo nas experiências de gestão com PPPEs e PPCPs que seriam, em princípio, de conotação gerencial?

Nem todas as experiências que assinaram o PAR necessariamente contêm a prerrogativa de uma gestão voltada aos resultados quantitativos ou às políticas de controle e monitoramento das ações escolares. Afinal, o serviço público precisa ser controlado e monitorado, mas pelos Conselhos e Ministério Público. Ocorre que no caso este controle é ditado pelo *Terceiro Setor* ou empresas.

É preciso considerar que os sujeitos escolares envolvidos têm trajetória e formação distintas, e recebem e assimilam as políticas educacionais das formas mais variadas.

Muito depende de como e por quem as categorias-chaves público/privada/parceria e educação são criadas, representadas e materializadas; como ordenam a vida social; como ativam ou desativam a participação na vida social e como são estabelecidas formas de prestação de contas. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1151).

Há também que se diferenciar a entrada massiva de uma grande empresa ou Oscip determinando políticas – IAS, TPE, Votorantim, Gerdau -, ou de pequenas OS com ações pontuais nas secretarias municipais. Por exemplo, a PPPE de

Ilhabela-SP foi com uma pequena Oscip voltada à arte e com o Lions Club. No entanto, a experiência tratava do resgate de crianças faltosas ou que haviam abandonado a escola, em trabalho conjunto com o Conselho Tutelar. As parcerias privadas foram mais a título de apoio pedagógico para o restabelecimento da presença dos estudantes, do que uma ação contundente sobre a política educacional do município.

Por outro lado, Conceição da Barra-ES que não firmou parcerias além de as próprias famílias e também o Conselho Tutelar, é uma PPCP em que a sistemática era a de reunir o coletivo escolar em grandes seminários para a apresentação de resultados e ranqueamento das notas entre alunos e escolas. De fato, nestes dois exemplos tem-se, de um lado, uma gestão pública gerencial sem parcerias no município capixaba, e do outro, uma gestão com parcerias sem nuances gerenciais no município paulista.

Existem, no entanto, neste espectro contraditório da suposta dicotomia entre PPPE e experiências públicas, aquelas com parcerias que produziram bons resultados qualitativos. Em Ituiutaba-MG, por exemplo, em que a Ação Educativa realizou um trabalho de avaliação institucional, utilizando indicadores de qualidade, nem a Oscip interfere diretamente na política educacional nem os documentos oferecidos se distanciam da perspectiva da gestão democrática da educação.

Ainda que tenham almejado a elaboração de plano de ação e monitoramento dos resultados escolares, a Oscip apenas instrumentalizou a gestão com vistas à participação de todos nas decisões. Ou seja, a Ação Educativa é subsidiada com recurso privado, inclusive do IAS e do Sistema S, mas realiza ações de direção emancipatória.

Ou seja, é possível utilizar instrumentos e recursos que dinamizem o trabalho educativo, sem necessariamente interferirem nos objetivos essencialmente educacionais que são traçados pela comunidade e a secretaria. Neste sentido que eficácia não é um substantivo que carrega em si apenas o aspecto gerencialista, mesmo que sua conotação principal esteja ligada aos modelos empresariais de administração.

Na educação, a eficácia tem relação entre os meios – planos, programas ou projetos -, que foram capazes de alcançar os fins – resultados. E estes resultados também podem ser quantificáveis numericamente. O conceito de eficácia, portanto, atenderá à expectativa da direção da educação que se pretende: emancipatória ou

instrumental, ou ainda, como é recorrente, nem uma nem outra, mas ambas em seus diversos aspectos (SOUZA; BATISTA, 2016).

Não é esperado que com as políticas indicadas pelo governo federal, ou por empresas, organismos internacionais etc., possa haver uma pureza diretiva que afaste todas estas medidas e se mantenha fiel a um princípio democratizante e progressista como propagados desde os anos de 1980. Nem o contrário, pelo aceite irrestrito de políticas tecnicistas, pois sempre há resistência. E as resistentes também receberam apoio técnico e financeiro para encamparem suas liberdades educativas em experiências públicas puras.

Um exemplo é Tenório-PB, pequeno município de baixo IDHM da microrregião do Seridó oriental paraibano, que com todas as dificuldades não só reestruturou a secretaria da educação, como passaram a elaborar o próprio material didático.

Por fim, mais um ponto a ser levantado sobre o caráter plural das secretarias por mesclar diferentes formas administrativas em busca da melhor educação, foi perceptível quando um mesmo município ora realizou uma experiência de um tipo, ora de outro. Foi o caso do município da região metropolitana de Fortaleza, representado por três experiências, todas inscritas no Prêmio em 2013. Nelas apresentaram duas ações públicas de políticas de inclusão e de elaboração de plano municipal de educação, enquanto a outra foi de seleção de diretores por critérios meritocráticos.

Ou seja, as experiências de Maracanaú-CE são provas de que apenas uma ou outra ação educacional dentro da secretaria não é suficiente para indicar que toda a política educacional do município tem caráter público ou privado. No caso, as três experiências não são produtos de PPPEs, mas a primeira tem princípio privado ao se instituir as regras de seleção de diretores por mérito e desempenho.

A gama de contradições que as experiências guarda indica que o Estado, frente às políticas educacionais para a gestão, não se exime totalmente do seu papel provedor da educação pública, tampouco de regulador das iniciativas privadas avalizadas por ele. Esta *esquizofrenia estatal* fecha a quinta e última contradição presente nesta tese.

5ª. Mudança do papel do Estado

O Estado brasileiro foi tomado historicamente neste trabalho como uma arena de disputa entre o público e o privado. Atualmente o Estado não provê diretamente a educação básica privada com recursos públicos.

Os artigos 19 e 20 da LDB deixam claro que as instituições privadas de ensino serão mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (BRASIL, 1996). Dessa maneira, o setor privado passou à disputa dos recursos por dentro da máquina pública desde a década de 1990, a partir da instituição do *Terceiro Setor*, legitimado pela Lei das Oscip, e pela entrada das PPPEs também nas legislações.

O discurso da ineficiência estatal para com a educação que veio nesta esteira, não foi pautado em um diagnóstico científico da má qualidade da educação pública. É frágil e não sustenta o argumento que, na verdade, esconde as intenções de desresponsabilização e de transferência do recurso público para o privado. Se o privado está por dentro do público como fica a correlação de forças? Como fica o interesse de classe para o bem comum, quando esse bem é privado?

A correlação de forças, como movimento da realidade social, nesta conjuntura não prioriza o interesse para o bem comum. Significa que enquanto um projeto de gestão democrática se articula entre os movimentos sociais da educação e a academia, o privado se rearticula durante e por dentro da reforma do Estado.

A perspectiva crítica da administração educacional é baseada naqueles autores que a pensaram como um campo de disputa e de tomada do Estado pelos trabalhadores, aqui observado no sentido metafórico da sua derrocada, mas real no sentido de tornar os sujeitos educativos capazes de interferir e tomar os rumos da educação brasileira estatal.

É certo que o Estado não está ausente. O que está ausente é o caráter público do Estado. Isto é, carente de políticas efetivamente públicas emanadas do setor público e destinadas ao interesse comum de toda a população, como direito. Mesmo porque o Estado é necessário e presente para que os organismos, bancos e empresas globalizadas assentem as suas políticas nos Estados-nação devidamente organizados (WOOD, 2014).

[...] é a maneira pela qual uma determinada concepção de educação está sendo globalizada e gerida, e que, longe de ser um mecanismo para diminuir o liberalismo econômico, aparentemente as PPPEs permitiram seu

rápido avanço, dado que o setor privado está agora profundamente enraizado no coração dos serviços públicos educacionais, em todos os níveis, desde a política e a pesquisa até a aprendizagem nas salas de aula. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1149).

Neste sentido que se expressa o desejado: nem Estado ausente nem privado presente. Mas o Estado cumprindo com a sua função de garantir a educação pública brasileira, investindo o dinheiro público angariado dos impostos da população em benefícios educacionais. O que foi possível perceber neste momento é que o avanço do privado sobre o público, nessas 109 experiências que concorriam ao Prêmio, incidia numa lógica gerencial da gestão.

Mas que boa parte destas gestões também encontrava resistência e se mantinha fiel, na medida em que podia, aos indicativos mais progressistas da gestão democrática. Dessa maneira pode-se dizer que aos moldes da administração pública brasileira, na gestão educacional dos municípios há um hibridismo entre a gestão democrática da educação que está viva nas escolas públicas e resiste nos movimentos sociais e teorias educacionais, juntamente com um movimento empresarial, que traz políticas de controle e fiscalização das ações educacionais através de instrumentos regulares em atividades mecânicas e estritamente técnicas.

Em síntese, a relação público-privada presente nas experiências de gestão da educação municipais revelou os seguintes aspectos sobre as concepções de gestão encontradas nos municípios pesquisados:

- Há o predomínio da concepção de gestão gerencial das Oscip. Ela é hegemônica, quer exista PPPE ou não.
- A gestão democrática só aparece nas experiências públicas puras. A perspectiva que diminui a socialização da gestão está nas gestões com cunho privatista/gerencial.

Dessa maneira, as poucas experiências de gestão mais progressistas não realizaram parcerias com instituições privadas. São exceções num universo difuso de várias formas de gestão gerencial da educação pública que convergem para uma concepção gerencial da gestão educacional brasileira.

Os três diferentes momentos conceituais que a gestão educacional tomou ao longo dos estudos do campo da administração da educação, – na origem como um

processo administrativo baseado na divisão técnica do trabalho, depois como um processo político-administrativo democrático e, na sequência, como sinônimo de gerência numa abordagem neotecnicista -, assinalam, em parte, o realizado nas gestões municipais pesquisadas (GRACINDO; KENSKI, 2001).

No entanto, a concepção gerencial, chamada oportunamente pelas autoras acima de neotecnicista, por não se opor à concepção primeira de administração educacional, predomina nas atuais gestões da educação dos municípios estudados. Elas refletem a composição entre o ideário das empresas e OS/Oscip junto ao MEC, respaldada pela legislação das parcerias de forma geral, e especificamente induzida pelas leis do PDE e do PAR. Aliás, a partir da análise aqui realizada, PAR poderia ser um epíteto para Parceria.

É possível afirmar então que a gestão educacional dos municípios brasileiros é gerencial, encampando a reforma administrativa do Estado e da educação iniciada nos anos de 1990 no governo FHC, e referendada pelas leis das Oscip, e no âmbito educacional, legalizadas pelo PDE/PAR e PNE nos governos Lula e Dilma.

As raras exceções de gestão democrática se pautam tanto no conjunto teórico dos autores progressistas dos anos de 1980 e na LDB de 1996. Ambos não encontraram apoio efetivo na regulamentação legal e, ao contrário, se tornam cada vez mais um horizonte utópico para uma gestão educacional brasileira mais democrática e progressista.

O avanço da gestão empresarial nas escolas tem sido rápido e intenso. Por isso há que se discutir com a sociedade a reafirmação da gestão democrática, a configuração que tem tomado nas redes municipais brasileiras e como sua regulamentação tem se distanciado daquele princípio, seja via PNE, seja pelo PAR.

Para esse árduo trabalho é preciso continuar esta pesquisa, de modo que possa contribuir para aprofundar diversos pontos que merecem ser discutidos:

- A partir das experiências do Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional poder-se-ia inferir o quanto a inovação foi um fator para a escolha das ações premiadas.

- Tomar como foco apenas as experiências premiadas para ver que tipo de gestão foi priorizado pelo INEP.

- Caberia uma análise das experiências à luz do PAR para comparar o que reclamavam para receber o apoio técnico e financeiro deste, e o que realizaram a partir do apoio para concorrer ao Prêmio.

- A verificação da eficácia das parcerias público-privadas que se instalaram como política pública para além do estabelecido pelo Ideb.

- As fichas de inscrição das quatro edições do Prêmio apresentam perguntas tanto dos resultados qualitativos quanto dos quantitativos obtidos a partir da implementação da experiência. A avaliação analítica dos resultados qualitativos divulgados mereceria um conhecimento profundo da realidade de cada município. Seria um trabalho para um grande grupo nacional de pesquisa, com financiamento, que incluiria inclusive, a visita aos municípios para entrevistas com os dirigentes e os envolvidos na experiência.

- Também interessaria analisar as gestões com PPCPs de modo a observar o imbricamento entre a influência gerencial numa administração pública pura, e a melhoria do Ideb ali percebidas.

- Outra possibilidade de futura pesquisa seria aplicar o ICQ nos municípios com PPPEs que tiveram suas experiências descritas aqui, e analisar em que medida as políticas ditadas por organizações privadas têm apresentado resultados educacionais positivos, contando com a hipótese das contradições possíveis de as PPPEs os ocasionarem.

Concluo finalmente que a tese apresentada garantiu novos questionamentos que pretendem impulsionar a continuidade da construção do campo da administração educacional. O desejo é de seguir no incansável embate por uma gestão da educação pública brasileira que contribua a tornar o país mais igualitário e democrático.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSSOM, B. **The logic of organizations**. London: Sage Publications, 1993.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas, **Revista de Administração Pública**, Edição Especial comemorativa 40 anos, p. 67-86, 2007.

AÇÃO EDUCATIVA. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>> Acesso em: 29 mar. 2016.

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF; PNUD; INEP; SEB/MEC (Coord.). **Indicadores da qualidade na educação**. 4.^a ed. ampliada. São Paulo: Ação Educativa, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/indicques/docs/indique_ensino_fundamental/> Acesso em: 29 mar. 2016.

ADRIÃO, T. A privatização da escola pública. **Site da ANPEd**, 2016. Entrevista. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-theresa-adriao-unesp-privatizacao-da-escola-publica-serie-conquistas-em-risco>> Acesso em: 20 abr. 2016.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 68–78. (Coleção Legislação e Política Educacional: textos introdutórios).

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional. **Relatório de pesquisa - CNPq**, 2010.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Consequências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre dez casos em estudo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 6, n.1, p. 45-53, jan./jun. 2011. Disponível em <<http://www.periodicos.uepg.br>> Acesso em: 11 fev. 2016.

AFONSO, A. J. Mudanças no estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **RBE**, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n53/02.pdf>> Acesso em: 03 jun. 2015.

AGÊNCIA Senado. **Sistema S**.

Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>
Acesso em: 08 abr. 2016.

ALMEIDA, J. A. de M. **Os conselhos escolares e o processo de democratização: história, avanços e limitações**. 2006. 226 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

ALMEIDA, L. F. de. **Zoneamento escolar em Rio Branco/AC: democratização do acesso e segregação socioespacial**. 2015. 225 f. Tese (Doutorado em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ALONSO, M. 1976. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: DIFEL/EDUC.

ALVES, R. C. S. **As influências das práticas de Gestão de Pessoas na cultura organizacional**. Rio de Janeiro, 2002, 130f. Dissertação (Mestrado Executivo) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

ANPAE. Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. **Políticas e gestão da educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP/Comped, 2001. (Série Estado do Conhecimento, n. 5).

ANPAE. Associação Nacional de Professores de Administração Escolar. **Relatório do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1962.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ARAÚJO, G. C. de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **RBPAE**, v. 28, n. 2, p. 515-531, mai./ago. 2012.

ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em Educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1328100.pdf>> Acesso: 23 out. 2013.

AULETE. **Dicionário Digital**. 2014.

Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/>> Acesso em: 10 jun. 2015

AZEVEDO, F. de et. al. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores)

Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>
Acesso em: 28 mai. 2015.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e pós-Estado do bem-estar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 89 - Dossiê: Globalização e educação: precarização do trabalho

docente II, p. 1105-1126, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22613.pdf>> Acesso: 12 fev. 2016.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. Hidden privatisation in public education. Preliminary report. In: Education International World Congress, 5, 2007, London. **Anais...** Disponível em: <<http://pages.ei-ie.org/quadrennialreport>> Acesso em: 12 mar. 2016.

BARROS, R. P. de. Todos pela Educação. **Caminhos para o desenho de políticas mais efetivas na promoção do aprendizado.** Disponível em: <<http://www.paramelhoraroaprendizado.org.br/>> Acesso em: 02 abr. 2016.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BLOG EDUCAÇÃO. **Parceria Votorantim pela Educação.** Disponível em: <<http://www.blogeducacao.org.br>> Acesso em: 13 abr. 2016.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). **Dicionário de Política.** Tradução de: VARRIALE, C. et al. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BORON, A. **A coruja de Minerva:** mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Tradução: FERREIRA, A. C. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista.** Zahar, 1984.

BRASIL. **Código Civil.** Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 8, 11 jan. 2002, Seção 1, p. 11-384. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição:** República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em: 20 mai. 2016.

_____. Decreto-lei nº 3.100, de 03 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm> Acesso em: 19 set. 2013.

_____. Decreto-lei nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a

participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2007a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm> Acesso em: 19 set. 2013.

_____. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição extra, seção 2, 13 abr. 1990.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm> Acesso em: 21 abr. 2016.

_____. Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 mai. 1998.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm> Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui a disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm> Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 10 jan. 2001, Seção 3, p. 177-258. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso em: 29 abr. 2016.

_____. Lei Nº 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10436.htm> Acesso em: 19 mai. 2016.

_____. Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. Lei Nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jul. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm> Acesso em: 11 mai. 2016.

_____. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 26 jun. 2014a, Seção 1, p. 1-8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em: 21 abr. 2016.

_____. Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 ago. 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm Acesso em: 29 mar. 2016.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **O que é o Plano de Desenvolvimento da Educação?** 2008a.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/oquee.html> Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. Ministério da Educação. INEP. **O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: 2007b.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 2, de 17 de maio de 2006: **Institui o Prêmio Inovação em Gestão Educacional**. Brasília, DF, 17 mai. 2006. Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/laboratorio/legislacao/2006/portaria_n_2_17_mai_2006_institui_premio_inovacao.pdf> Acesso em: 26 out. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Administração. **ProJovem Urbano**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>> Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Anais do Seminário Internacional Gestão Democrática da Educação e Pedagogias Participativas**. Brasília-DF, 2006. Disponível em: <http://mecsrv125.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/anais.pdf> Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Caderno II**. Brasília, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf Acesso: 11 mar. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Caderno V**. Brasília, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf Acesso: 11 mar. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Conselhos Escolares**. Brasília, 2004. Disponível em: http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384&Itemid=657 Acesso em: 07 abr. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Portaria Ministerial nº 2.896, de 16 de setembro de 2004. **Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília, DF, 16 set. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares> Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva**. Brasília, DF, 2008b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeduc ESPECIAL.pdf> Acesso em: 29 set. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Em Brasília, encontro discute inserção da educação do campo em desenvolvimento territorial**. Notícias, 14 mai. 2005. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias> Acesso em: 23 abr. 2016.

_____. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Ministério da Educação. **Conselho Nacional de Educação**, Brasília, 2012c. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br> Acesso em: 21 abr. 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial: **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 1-28, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br> Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**, n. 1, Brasília, 1997.

_____. **O conceito de histórico de desenvolvimento econômico.** 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>> Acesso: 25 fev. 2015.

BUFFA, E. O público e o privado como categoria de análise da educação. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas.** Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005, p. 41-56. (Coleção Memória da educação).

CALDERÓN, A. I. Universidades mercantis: a institucionalização do mercado universitário em questão. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v.14 n. 1, p 61-72, jan./mar. 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n1/9802.pdf>> Acesso em: 25 jun. 2016.

CAMARGO, R. B. de; PINTO, J. M. de R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação, **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CARVALHO, C. H. A. de. Política para o Ensino Superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu. **Anais...** Disponível em: < <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT11-2337--Int.pdf>> Acesso em: 25 jun. 2016.

CNTE. A meritocracia na educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 209-213, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: 23 out. 2013.

COMERLATTO, L. Estudo de caso Santa Catarina. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional. **Relatório de pesquisa**, CNPq, 2010.

CONSED. **Regulamento do Prêmio Gestão Escolar.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.premiogestaoescolar.com.br/down/pge-regulamento-2013.pdf>> Acesso em: 26 out. 2013.

COSSE, G. Voucher educacional: nova e discutível panaceia para a América Latina. **Cad. Pesqui.**, n. 118, p. 207-246, mar. 2003.

COSTA, G. P. da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede:** entendendo a configuração atual da administração pública brasileira. 2012, 256f. Tese (Doutorado em Administração). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

CROZIER, M. et al. **The crisis of democracy**: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. UP: New York, 1975. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/neolib/index.html> Acesso: 05 jan. 2009.

CURY, C. R. J. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. **Cad. Pesqui.** São Paulo, n. 81, p. 33-44, mai. 1992.

DALE, R. Os diferentes papéis, propósitos e resultados dos modelos nacionais e regionais de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 867-890, out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a1230108.pdf>> Acesso em: 09 mar. 2016.

DIAS, G. P. Empreendedorismo e educação: o SEBRAE na escola. **Trabalho Necessário**. Núcleo de Estudos, Documentação e Dados sobre Trabalho e Educação - NEDDATE, Universidade Federal Fluminense, ano 7, n. 8, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario>> Acesso em: 26 mar. 2016.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N.S.C. (Org.). **Gestão democrática**: atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 77-95.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cad. Pesqui.**, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez., 2010. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/2681/2639>> Acesso em: 11 fev. 2016.

FARENZENA, N.; SCHUCH, C. C. T.; MOSNA, R. M. P. Implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul: uma avaliação. Simpósio da Brasileiro de Políticas e Administração da Educação, 25, 2011; Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2, 2011. Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). **Anais...** Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0414.pdf>> Acesso em: 23 mai. 2016.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE AMOR-EXIGENTE. **Site**. Disponível em: <<http://amorexigente.com.br>> Acesso em: 31 mar. 2016.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2006.

FNDE. **Projetos arquitetônicos para construção**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-projetos-arquitetonicos-para-construcao/proinfancia-tipo-1>> Acesso em: 24 mar. 2016.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Para um olhar epistemológico da administração. In: SOUZA, R. S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. Salvador: Edições Mandacaru, 2004, p. 119-143.

FREITAS, L. C. **IDEB**: pode ser pior do que parece. 06 set. 2014. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2014/09/06/ideb-pode-ser-pior-do-que-parece/>> Acesso em: 21 mai. 2016.

FREITAS, L. C.; ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez., 2013.

FREITAS, M. T. A. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 116, p. 21-39, jul. 2002.

FRIGOTTO, G. **Capital Humano**. 2009. Disponível em: <<http://www.epsvj.fiocruz.br/dicionario/verbetes/caphum.html>> Acesso em: 20 mar. 2015.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1997. (Biblioteca da Educação, Série 1, Escola, v. 11).

FUNDAÇÃO VALE. **Educação**. Disponível em: <<http://www.fundacaovale.org/pt-BR/educacao/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 12 abr. 2016.

GADOTTI, M. **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. Brasília: Conae, 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf> Acesso em: 30 abr. 2016.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2002.

GERDAU. **Quem somos**. Disponível em: <<https://www.gerdau.com>> Acesso em: 09 abr. 2016.

GERDAU. **Responsabilidade social**. Porto Alegre, 201-. Disponível em: <https://www.gerdau.com/pt/gerdau-mediacycenter/Documents/perfil_responsabilidade-social-gerdau.pdf> Acesso em: 09 abr. 2016.

GEWIRTZ, S.; BALL, S.; BOWE, R. **Markets, choice and equity in education**. Basingstoke: Open University, 1995.

GOMES, C. A.; SOUZA, M. G. G. **Metodologia para a implementação do Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional**. Brasília, 2006. Acervo do INEP/MEC.

GONÇALVES, G. B. B. Nucleação das escolas rurais. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo

Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <<http://www.gestrado.net.br/pdf/149.pdf>> Acesso em: 29 abr. 2015.

GONÇALVES, M. D. de S. **Dimensões críticas no estudo da especificidade da administração educacional**. 1980. 102 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1980.

GOUVEIA, A. B; SOUZA, A. R. de. Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros. **Cad. Pesqui.**, v. 43, n. 150, p. 836-855, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br>> Acesso em: 25 fev. 2016.

GRACINDO, R. V; KENSKI, V. M. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: ANPAE - Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. **Políticas e gestão da educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP/Comped, 2001, p. 113-126. (Série Estado do Conhecimento, n. 5).

IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010**. IBGE: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf>> Acesso em: 29 mar. 2016.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. IBGE: Rio de Janeiro, 2012.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores**. 2013. 2 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INEP. CENSO ESCOLAR. **Consulta a matrícula**. 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>> Acesso em: 14 abr. 2016.

INEP. **Fichas de inscrição do Prêmio Gestão em Inovação Educacional – 2006, 2008, 2011, 2013**. Brasília, 2014. Acervo do INEP/MEC.

INEP. Informações Estatísticas. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>> Acesso em: 01 mar. 2016.

INEP. Laboratório. **Banco de Experiências**. Disponível em: <portal.inep.gov.br/web/laboratorio> Acesso em: 07 abr. 2012.

INEP. Portal do IDEB. **Estatísticas do IDEB 2013**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>> Acesso em: 03 mar. 2016.

INEP. **Prêmio Gestão em Inovação Educacional 2006**: experiências selecionadas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

INEP. **Prêmio Gestão em Inovação Educacional 2008**: experiências selecionadas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010.

INEP. **Prêmio Gestão em Inovação Educacional 2011**: experiências selecionadas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

INEP. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais**: a experiência de Sobral/CE. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. (Série Projeto Boas Práticas na Educação ; n. 1).

INSTITUTO Ayrton Senna. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/>> Acesso em: 28 abr. 2015.

INSTITUTO Ayrton Senna. **Relatório Anual de Resultados 2014**.

Disponível em:

<<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Instituto-Ayrton-Senna-Relatorio-Anual-de-Resultados-2014.pdf>> Acesso em: 25 fev.2016.

INSTITUTO COCA-COLA. **Programas desenvolvidos**. Disponível em: <<http://www.institutococacola.org.br/programas.htm>> Acesso em: 12 abr. 2016.

ITAUEIRA. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.itaueira.com.br/portugues/quem-somos>> Acesso em: 09 abr. 2016.

KIEFER, S. F. W. As Parcerias Público-Privadas na área de educação - Ensino Fundamental. Congresso Nacional do CONPEDI/UFF, 21, 2012. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). **Anais...**

Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=133b3752e52bae42>> Acesso em: 01 mar 2016.

KLAUS, V. **Desenvolvimento e governamentalidade (neo)liberal**: da administração à gestão educacional. 2011. 226 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educ. Soc.**, Campinas, ano XX, n. 67, ago. 1999, p. 112-149.

KUENZER, A. Conhecimento e competências no trabalho e na escola. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 3, mai./ago. 2002.

LABATE, B. C.; ARAÚJO, W. S. (Org.). **O uso ritual da ayahuasca**. Campinas, SP: FAPESP/Mercado das Letras, 2002.

LAURELL, A C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. IN: LAURELL, A C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEÃO, A. C. **Introdução à administração escolar**. 3 ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1953.

LOMBARDI, J. C. Público e privado como categorias de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005 (Coleção Memória da educação), p. 59-96.

LOPES, A. **Gestão escolar e parcerias em educação no município de Votuporanga**. 2006. 205 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/104784>> Acesso em: 13 abr. 2016.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e administração escolar: curso básico**. 7 ed. São Paulo: Melhoramentos. Brasília: INL, 1976.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Tradução de: CAIXEIRO, N. C. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAIA, G. Z. A. As publicações da Anpae e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. **RBPAE**, v.24, n.1, p. 31-50, jan./abr. 2008.

MAINARDES, J; ALFERES, M. A. Sociologia das políticas educacionais: contribuições de Roger Dale. **Atos de Pesquisa em Educação - PPGE/ME**, v. 9, n. 2, p. 392-416, mai./ago. 2014.

MANCIBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-866, Especial - Out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v25n88/a10v2588.pdf>> Acesso em: 25 jun. 2016.

MARCHAND, P. **Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no RS: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas – 2007 a 2011**. 2013. 275 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MARTINS, H. F. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado**. 1995. 206 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MARX, K. **A miséria da filosofia**. Tradução de: NETTO, J. P. São Paulo: Global, 1985.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de: FERNANDES, F. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008 .

MEDEIROS, I. L. de; LUCE, M. B. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de (Org.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 15-25.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 32.^a ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIRANDA, M. G. de. Sobre tempos e espaços da escola: do princípio do conhecimento ao princípio da socialidade. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 639-651, mai./ago. 2005.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004.

MURANAKA, M. Ap. S.; MINTO, C. A. Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 45-68. (Coleção Legislação e Política Educacional: textos introdutórios).

NUNES, A. P. F. Regras básicas a serem observadas pela Administração Pública na contratação de Oscip - Organização Social de Interesse Social e Organização Social. **Conteúdo Jurídico**, jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,regras-basicas-a-serem-observadas-pela-administracao-publica-na-contratacao-de-oscip-organizacao-social-de-in,41818.html>> Acesso em: 06. abr. 2016.

OLIVEIRA, R. T. C. de. O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. **Acta Scientiarum Education**. Maringá, v. 34, n. 2, p. 291-300, jul./dez. 2012.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PACÍFICO, J. M. **Políticas públicas para a Educação Infantil em Porto Velho/RO (1999/2008)**. 2010. 358 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010.

PARO, V. H. **Administração Escolar: introdução crítica**. 5. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. rev. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, mai./ago. 1996.

_____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Gestão escolar democrática**. YouTube, 22 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WhvyRmJatRs>> Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2004.

_____. **Por dentro da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PEREIRA, G. R. de M. e ANDRADE, M. de C. L. de. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). **RBPAE**, v.23, n.1, p. 137-151, jan./abr. 2007.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a gestão da educação. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO, 1.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 4.; CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., 2010, Portugal e Espanha. **Anais...** Portugal: Elvas; Espanha: Cáceres, Mérida, 2010. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123.pdf>> Acesso em: 22 fev. 2016.

PERONI, V.; OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PESSOA, R. S. Disputa política e agenda administrativa: do governo FHC à gestão Lula-Dilma. **Revista Jurídica**, Teresina, v. 2, n. 1, p. 61-81, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://revistas.ufpi.br/index.php/raj>> Acesso em: 20 mai. 2016.

PMSE. **Plano de Mobilização Social Pela Educação**. Disponível em: <<http://mse.mec.gov.br/index.php/o-plano-de-mobilizacao-social-pela-educacao>> Acesso em: 13 abr. 2016.

PNUD. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>> Acesso em: 12 mai. 2016.

POJO, O. C. **Os Programas de Recuperação (Nivelamento) de Aprendizagem do Instituto Ayrton Senna em Benevides/PA**. Disponível em: <<http://www.sbec.org.br/evt2012/trab46.pdf>> Acesso: 28 abr. 2015.

PRADO JR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23 ed. São Paulo: Brasiliense, 1997.

PREFEITURA. **Educação infantil avança em Porto Velho, atendimento chega a cerca de 10 mil crianças**. Disponível em: <<http://goo.gl/UHxdZm>> Acesso em: 25 mar. 2016.

PROGRAMA **Comunidade Escola**. 2012. Disponível em: <<http://www.comunidadeescola.org.br>> Acesso em: 14 abr. 2016.

RIBEIRO, J. Q. 1952. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: USP.

RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação Brasileira: A organização escolar**. 20 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Coleção Memória da Educação).

RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. B. de. Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. **Cad. Pesqui.**, v.40, n. 141, set./dez. 2010, p. 823-847.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Pesquisar a educação em uma era globalizante. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, mai./ago. 2011. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade> Acesso em: 10 mar. 2016.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out./dez. 2012.

RODRIGUES, N. A democratização da escola: novos caminhos. **ANDE - Revista da Associação Nacional de Educação**, ano 3, n. 6, p. 42-48, 1983.

SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil: Genealogia do Conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANFELICE, J. L. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005, p. 177-185. (Coleção Memória da educação).

SANTOS, R. S (Org.). **Administração política como campo do conhecimento**. Salvador; São Paulo: FEAUFBA-Hucitec-Mandacaru, 2004.

_____. **Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil**. UFBA, 2010. Disponível em: <www.adm.ufba.br/sites/default/files/noticia/anexo/manifesto.pdf> Acesso em: 03 mar. 2015.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 32. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção memória da educação).

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **RBE**, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai./ago. 2010.

_____. O público e o privado na história da educação brasileira. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Org). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005, p. 167-176. (Coleção Memória da educação).

SCHULTZ, T. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SCHWARTZMAN, S. A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública. In: FUNCEP, **O Estado e a Administração Pública**. Brasília: FUNCEP, p. 77-78 1987.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SEBRAE. **Quem somos**. Disponível em:

<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_quemosos> Acesso em: 26 mar. 2016.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Tradução de: SANTARRITA, M. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SEVERINO, A. J. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Orgs). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005, p. 31-39 (Coleção Memória da educação).

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

SILVA, D. N. **Pragmática da violência: o Nordeste na mídia brasileira**. 2010. 192 f. Tese (Doutorado em Linguística) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem, Campinas, 2010.

SOARES, J. F. **IDEB na Lei?** 13 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=2352&lang=pt-br>> Acesso em: 04 mar. 2016.

SOUSA, S. Z.; LOPES, V. V. Avaliações nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp.**, p. 53-59, jan. 2010.

SOUZA, Â. R. de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 03, p.123-140, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v25n3/07.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2016.

SOUZA, Â. R. de. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2006, 302 f. Tese (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, Â. R. de; GOUVEIA, A. B.; SCHNEIDER, G. Índice de Condições de Qualidade Educacional: metodologia e indícios. **Estudos em Avaliação Educacional**. v. 22, n. 48, p. 1-21, 2011. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/1999/1965>> Acesso em: 25 fev. 2016.

SOUZA, D. L. de. et al. Determinantes para a implementação de um projeto social. **Motriz UNIFESP**, Rio Claro, v. 16, n. 3, p. 689-700, jul./set. 2010.

SOUZA, D. B. de; BATISTA, N. C. Balanço das avaliações municipais do plano de ações articuladas: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional PAR. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 01, p. 105-131, jan./mar.2016.

SOUZA, M. das G. G. **Inovação em gestão pública educacional: questões conceituais**. Brasília, 2006. Acervo do INEP/MEC.

SOUZA, S. Z. L de; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SOUZA, Â. R.; TAVARES, T. M. **Gestão de Educação e da Escola: possibilidades de democratização**. Curitiba, 2008. Não publicado.

TAVARES, T. M. **Gestão Pública do Sistema de Ensino no Paraná (1995-2002)**. 2004. 161 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, A. Que é administração escolar? **RBEP**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 84, p. 84-89, 1961.

TEIXEIRA, A. A administração pública brasileira e a educação. **RBEP**. Brasília, v. 86, n. 212, p. 84-89, jan./abr. 2005.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Quem somos**.

Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional>>. Acesso em: 24 out. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Rumo a 2022**. 2006. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/058832e8-0b58-47c1-9ea4-029127678171.pdf>> Acesso em: 17 abr. 2016.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

UNESCO. **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos**. 2. ed. Brasília: UNESCO, OREALC, 2008.

VIEIRA, S. L. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VOTORANTIM. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.votorantim.com.br>> Acesso em: 09 abr. 2016.

WARLICH, B. M. de S. **Reforma administrativa na era Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1984.

WEBER, M. **Economia y Sociedad**: esbozo de sociologia comprensiva. 2 ed. Tradução de: ECHAVARRÍA, J. M.; ROURA-PARELLA, J.; MÁYNEZ, E. G.; MORA, J. F. México: Ed. Fondo de Cultura Econômica, 1964.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Tradução de: DUTRA, W. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WERLE, F. O. C. Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. **Revista Brasileira de Estudos e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 147-160, 2001.

WOOD, E. M. **O império do capital**. Tradução de: CASTANHEIRA, P. C. São Paulo: Boitempo, 2014.

XAVIER, T. R. et al. Educação ambiental como mecanismo propulsor da qualidade de vida e preservação do meio ambiente: um mapeamento das práticas educativas ambientais em empresas no município de Ouro Preto/MG. **Revista Sinapse Múltipla**. Betim, MG, v. 1, n. 1, p. 15-30, 2012.

ZANLORENSE, M. J.; LIMA, M. F. UMA ANÁLISE HISTÓRICA SOBRE A ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DOS PCN NO BRASIL. In: Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil", 8, 2009, Campinas. **Anais...** Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/_files/Ey4N6DD7.doc> Acesso em: 05 abr. 2015.

ZEN, D. Enem 2012, Asinhas da Florestania e Matrícula Cidadã. **A Gazeta do Acre**. Rio Branco, 03 dez. 2013. Artigos, p. 1. Disponível em: <<http://agazetadoacre.com/noticias/2013-12-03-16-30-34/>> Acesso em: 08 abr. 2016.

APÊNDICE I – PPPEs E SUAS RESPECTIVAS PARCERIAS

Amargosa-BA	Escola técnica de enfermagem São Rafael, comunidade (serviços)
Amparo-SP	ONGs
Barra do Choça-BA	Comércio local, fazendeiros,
Bauru-SP	Instituições da sociedade civil
Belo Horizonte-MG	ONGs
Belo Oriente-MG	Celulose Nipo_Brasileira SA (CENIBRA), -EXPRESSO BELO ORIENTE; -FELIXTUR;
Boca do Acre-AM	IAS
Cachoeira do Sul-RS	Sociedade Rio Branco - SRB, Grêmio Náutico Tamandaré – GNT, Transportes Nossa Senhora das Graças – TNSG, Colégio Sinodal Barão do Rio Branco, Academia Kaufmann, Escola Tonho Natação, Comunidade Empresarial, Academia da Sociedade Rio Branco, Sociedade União Cachoeirense, Universidade Luterana do Brasil – ULBRA – Campus Cachoeira do Sul
Campo Bom-RS	APAE
Caraguatatuba-SP	AMEC - Associação Módulo de Educação e Cultura, Centro Universitário Módulo, Pastoral, ONGs.
Carbonta-MG	Fundação Pitágoras, Fundação Beligo, PMQP (Prêmio Mineiro de Qualidade e Produtividade), CAF (Companhia Agrícola Florestal Sta. Barbara e Prefeitura Municipal
Castelo do Piauí-PI	IAS
Catupe-RS	comunidade (serviços): adoção de um espaço público para manutenção
Centenário-TO	BRASLITELECOM, Locadora Araguaia, Natália brindes, Lojas Lucilia, Jacob e Silva LTDA, Sercom Contabilidade
Curitiba-PR	194 instituições parceiras, dessas: 4,1% são grupos culturais e esportivos, 13,9% instituições religiosas, 7,7% associações de moradores e clube de mães, 6,7% ONG, 3,6% instituições de ensino superior, 6,7% meios de comunicação, 46,9% empresas e 10% outras. Comunidade (serviços)
Dourados-MT	Instituições privadas
Florianópolis-SC	ONG Instituto Carijós Pró-Conservação da Natureza, Associação Comunitária de Moradores Angra dos Reis, Associação Luzes da Ilha e outras Associações Comunitárias Instituições vinculadas à Agenda 21 Escolar, Hotels, Pastoral da Criança, Bar e Restaurante Latitude, entre outros.
Guaporé-RS	Empresa DesenvolverRH
Guaratinguetá-SP	BASF, FEHIDRO e Associação Corredor Ecológico do Vale do Paraíba, Parceiros Educativos, CAB, Cooperativa Amigos do Lixo, ONG GAPAG,
Ilhabela-SP	ONGs (Espaço Cultural Pés no Chão), Lions Clube de Ilhabela
Imperatriz-MA	ONG
Itabuna-BA	SEBRAE
Itaipava-CE	Empresa Itauveira, comunidade escolar (serviços)
Ituutaba-MG	ONG Ação Educativa
Lages-SC	FECOMERCO-SC
Mesquita-PI	comunidade (manutenção da unidade escolar)
Mogi Mirim-SP	Cursos profissionalizantes, estágiários

Mossoró-RN	Igrejas, Associações Comunitárias, as três Universidades e as duas Faculdades; a TV a Cabo de Mossoró (TCM), Jornais, profissionais como Médicos, Fisioterapeutas, Nutricionistas que realizam palestras e orientações sobre saúde e nutrição, para os alunos, pais e responsáveis, Psicólogos, Religiosos, Promotores (OAB), recreadores e Educadores Físicos; Empresários, Escola de Artes, SEBRAE e SESI.
Nova Venécia-ES	SEBRAE
Orobó-PE	COM-MIDAS ONG, Rádio Comunitária
Osasco-SP	SESI, clubes recreativos.
Osasco-SP	Instituto Paulo Freire (Sementes da Primavera)
Ourinhos-SP	ADF (Associação dos Deficientes Físicos), Amor Exigente que contribui com a família subsidiando-a com instrumentos facilitadores de modelos de convivência baseado na tolerância, fraternidade e outras formas de relacionamento.
Ouro Branco-MG	Gerdau Açominas
Ouro Preto-MG	Gerdau Açominas ; SAMARCO MINERAÇÃO; Fundação Vale do Rio Doce; Fundação Pitágoras; Secretarias Municipais de Saúde, Meio Ambiente, Cultura, Esportes, Assistência Social e Cidadania, FNDE, Instituto Coca-cola, Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento(ABTD).
Panamby-RS	Rotary Club
Paraiso do Tocantins-TO	IAS
Pato Branco-PR	Unimed, Construindo Saber, Palestrantes; A família em ação(são pais que se prontificam para auxiliar em horário escolar), recreio dirigido, atividades lúdicas.Cada escola/mei tem 5 componente deste grupo e usam o colete quem ama participa.
Ponta Grossa-PR	IAS
Porto Velho-RS	Instituições Filantrópicas, Comunitárias e Confessionais
Recife-PE	CENTRO NORDESTINO DE ANIMAÇÃO POPULAR (CENAP)
Rio Branco-AC	Igreja Católica e o Centro Espírita "Santo Daime", enfim com a própria comunidade escolar e extra escolar
Rio de Janeiro-RJ	diversas ONGs, comunidade (mães parceiras)
Rio do Sul-SC	SESC, SEBRAE, Rotary, Lyons, ACIRS, CDL, Instituições de ensino Superior como a UNIDAVI, UNOPAR e UNIASSELV, Empresas da cidade
Salvador-BA	Câmara de Comércio Brasil-China, UCCCLA (União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa), OAB e CREA
Santa Rita do Sapucaí-MG	Rádio Difusora Santarritense e TV Libertas, empresas, grupo de jovens, associações beneficentes
Santa Rosa de Viterbo-SP	SEBRAE
Santarém-PA	Empresas, instituições do Sistema S e fundações
Santo André-SP	Comunidade Escolar, ONGs, instituições do Sistema S
Santo Augusto-RS	Rádio Querência; Rádio Pérola; CTG Pompílio Silva; Emater; Secretaria Municipal da Agricultura; Secretaria Municipal de Obras; Cotijuri; Sicredi; Actsa; Sindicato Patronal; Sindicato Rural; Academia Dançarte; Prefeitura Municipal; Promotoria de Justiça; Delegacia de Polícia; Igrejas
São Bernardo do Campo-SP	descentralização através das APMs; Fundação Volkswagen, Associação Santo Ignácio (ASITTE), Creches Assistenciais
São João Del Rei-MG	Café Soberano, Farmácia Santa Terezinha, SINDComércio e ACl del-Rei, Cia Teatral Manicômicos
São José do Rio Preto-SP	IAS
São Luís-MA	Plan Internacional, Rede Amiga da Criança, Centro de Defesa Marcos Passerini, Instituto de Cidadania Empresarial, Fundação Sousastrade da UFMA, UNICEUMA, Sindicato das Escolas Particulares, Abaporu, Companhia Vale do Rio Doce, Fundação Alcoa,

São Luis-MA Plan Internacional, Rede Amiga da Criança, Centro de Defesa Marcos Passerini, Instituto de Cidadania Empresarial, Fundação Sausândrade da UFMA, UNICEUMA, Sindicato das Escolas Particulares, Abaporu, Companhia Vale do Rio Doce, Fundação Alcoa,

UNICEF, Tele-comunicações do Maranhão, Centrais Elétricas do Maranhão – CEMAR.

São Mateus-ES	IAS
Sobral-CE	IAS
Sorocaba-SP	Fundação Pitágoras
Teresina-PI	IAS
Tês Marias-MG	Votorantim Metais Zinco S/A, Fundação Banco do Brasil, ONG Consciência e Arte
Tês Passos-RS	CREA, UNIJUI, PRORENDA (Projeto de Cooperação Técnica entre o Governo da Alemanha e do Brasil), SEBRAE
Unai-MG	Casa da Amizade/Rotary Club, Fundação Consciência, Pastoral Familiar da Igreja Católica
Vitória da Conquista-BA	Faculdades particulares
Votuporanga-SP	Movimento Todos pela Educação, CLP - Centro de Liderança Pública

ANEXO I – EXEMPLOS DAS FICHAS DE INSCRIÇÃO POR EDIÇÃO DO PRÊMIO

FICHA DE INSCRIÇÃO 2006: BOCA DO ACRE-AM

LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS EM GESTÃO EDUCACIONAL PRÊMIO INOVAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL – 2006

O correto preenchimento do formulário de inscrição é um dos critérios a serem considerados na fase da triagem do Prêmio.

FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO

Nome completo do Dirigente Municipal de Educação: xxxxxxxxxxxxxxxx

Sexo: () Masculino (**X**) Feminino

Estado: **AM**

Município: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Endereço para correspondência: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

CEP: xxxxxxxxxxxxxxxx

E-mail: xxxxxxxxxxxxxxxx

xxxxxxxxxxxxxxxx

Site:

Telefone: xxxxxxxxxxxxxxxx

Fax: xxxxxxxxxxxxxxxx

Celular: xxxxxxxxxxxxxxxx

CARACTERIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA

1. Título:

A política educacional pautada na qualidade do Ensino: Nucleação das escolas da zona rural da Rede Municipal de Ensino no Município de xxxxxxxxxxxxxxxx – Am.

2. Data de início da implementação:

27 – 05 – 2002

3. Resumo da Experiência:

A secretaria Municipal de Educação e Desporto no Município de xxxxxxxxxxxxxxxx realizou a nucleação administrativa de classes e escolas da zona rural. A nucleação é a reorganização ou agrupamento de Unidades Escolares ou classes isoladas (extensões), com direção única, equipe pedagógica e lotação adequada de pessoal.

A nucleação visa os seguintes objetivos:

Otimizar o Ensino-aprendizagem;

Promover uma gestão mais eficiente,;

Assegurar efetivas condições de apoio, orientação e acompanhamento às unidades físicas que compõem o núcleo, rompendo dessa forma com o abandono administrativo e pedagógico das escolas ou classes isoladas;

Melhorar a estrutura física pedagógica e administrativa.

Para o funcionamento de uma classe ou escola que dispõe o núcleo, é necessário no mínimo quinze alunos por classe. A nucleação proposta se baseia nos seguintes pressupostos:

As escolas ou classes que compõem o núcleo, deveram ter uma sede ou uma escola núcleo, com direção e supervisão;

Cada unidade física que compõe o núcleo deverá receber a visita:

do diretor: dois dias letivos por mês no mínimo;

do supervisor: dois dias letivos por mês no mínimo.

O diretor e supervisor encaminham mensalmente à Secretaria Municipal de Educação, relatório da visitas. Cada núcleo, dependendo do seu porte e das condições de acesso abrange no Maximo quinze unidade físicas.

O porte do núcleo dar-se-á de acordo com o numero de alunos regularmente matriculados:

a) até 200 alunos núcleo de pequeno porte.

b) de 201 a 500 alunos núcleo de médio porte.

c) acima de 500 alunos núcleo de grande porte.

A definição da escola núcleo é feita mediante análise:

escola com melhores condições físicas de abrigar os serviços centrais de um núcleo;

escola que ofereça melhores condições de localização e melhor acesso às demais;

escola que já possui maior numero de alunos regularmente matriculados.

4. Beneficiários:

no período de 2002, foram 2.983 alunos atendidos nos 10 pólos na zona rural nas ares de rios e estradas em 2003, 2.669 alunos foram beneficiados; em 2004, 2.466 alunos; em 2005, 2.473 alunos beneficiados e em 2006 estão sendo atendidos 2.942 alunos.

5. Histórico do processo:

A partir de maio de 2002 a secretaria municipal de educação estruturou toda a sua equipe que se encontrava desarticulada, a partir desta data a maior parte das normativas foram elaboradas e aprovadas pela Câmara Municipal, logo em seguida foi implementada a nucleação das escolas na zona rural através do Decreto nº 036/2002 de 27 de maio de 2002, pois a partir da nucleação as “escolinhas”, passaram a ser salas de aula de uma escola pólo, com acompanhamento de um diretor e de um supervisor, ambos com compromisso de desenvolver a qualidade de ensino e se responsabilizarem pelos resultados dos alunos.

Ainda em 2002 a secretaria municipal de educação traçou metas para resolver quatro grandes desafios que, eram responsáveis pelo fracasso escolar:

A permanência que atingia 30 % dos alunos matriculados nas séries iniciais

O abandono que chegava a 28,6%;

O analfabetismo de crianças que concluíam a 4ª série;

A infreqüência Escolar que não era preocupação das escolas

6. Justificativa:

Em análise nos resultados do diagnostico escolar da zona rural, tendo como fonte dados do ano de 2000, foi possível detectar que o numero de alunos na matricula inicial não correspondia com os dados finais pois erram matriculas fraudulentas.

Um número alarmante de alunos reprovados, o objetivo das escolas era manter a clientela. A equipe de profissionais das escolas não tinha compromisso, assim o abandono era considerado um fator natural, os resultados ao final do ano não tinha importância, a repetência era encarada como resultados de uma escola boa.

As escolas rurais apresentavam um dos piores índices de analfabetismo de crianças e adultos. Estes problemas decorriam fundamentalmente pela falta de acompanhamento de um diretor e um supervisor.

A partir da nucleação as salas de aulas antes consideradas escolas passaram a ter acompanhamento administrativo e pedagógico.

7. Objetivos:

A secretaria Municipal de Educação pretende com a nucleação erradicar a cultura da repetência, do abandono e do analfabetismo, através do diagnostico conseguimos detectar que 40% das crianças que concluíam a 4ª série não sabiam ler nem escrever. Ao reduzir as classes de multisseriados e implantar o transporte escolar denominado catraias, que conduzem os alunos das comunidades distantes para as escolas pólos com isso aumenta a freqüência escolar e facilita o trabalho do professor.

Com esse novo processo a secretaria municipal de educação deixa de trabalhar aleatoriamente e passa a atuar com planos de metas voltados para a qualidade do ensino.

O não cumprimento dos 200 dias letivos e as 800 horas obrigatórios eram fatores considerados normais pelo educadores, pais e comunidades. A reorganização da educação rural mudaria estes desafios. Isto pode ser comprovado pelos resultados satisfatórios.

Outro objetivo é criar condições para que os alunos defasados recuperem, pelo menos em parte, o tempo perdido. A médio prazo, corrigir o fluxo escolar à medida que os alunos vão se ajustando às séries correspondentes à sua idade.

8. Estratégia de implementação:

Através do decreto 036/2002 de 27 de maio de 2002, foi implementada a nucleação das escolas da zona rural. No primeiro momento foi feito um levantamento das localidades estrategicamente geográficas, as escolas pólo deveriam ficar em pontos estratégicos e de maior porte, com isso facilitaria o acompanhamento do diretor e do supervisor às salas que funcionariam em anexo, sendo uma região de rios foram contratados catraieiros que moram nas localidades próximas às comunidades que os alunos teriam que se deslocarem ao pólo.

A secretaria efetuou a compra de barcos e motores para o transporte. No início enfrentamos resistência das famílias que estavam habituadas ao confinamento das escolas em suas residências de forma precária. No dia 17 de novembro de 2002 realizou-se o primeiro processo seletivo por competência técnica dos candidatos para o cargo de diretor, logo em seguida os candidatos aprovados passaram pelo processo de escolha da comunidade de acordo com lei nº 009/2002.

E para operar o cotidiano da escola os gestores passaram a ter autonomia administrativa que dá o direito a praticar os atos necessários à administração da escola, tendo o PDE (plano de desenvolvimento da escola) em sintonia com a política educacional do município.

As unidades escolares têm autonomia pedagógica, tendo como responsável o Gestor e o Coordenador Pedagógico ou Supervisor escolar, com a participação do corpo docente elaborar a Proposta Pedagógica que incluirá o calendário escolar, ainda na autonomia pedagógica a escola assegura a implementação do PDE, visando melhores resultados do desenvolvimento acadêmico.

Um dos pontos mais forte da Educação Municipal foi a criação do Programa de Autonomia Financeira (PAF) através da lei nº 004/2002 de 27 de maio de 2006, no primeiro momento eram repassados mensalmente às escolas os materiais necessários de insumos básicos, atualmente os Gestores possuem um crédito mensalmente autorizado pela Prefeitura em Supermercados da cidade de acordo com a tipologia da escola, onde os Gestores compram de acordo com a necessidade dos estabelecimentos escolares e com autorização do Conselho Escolar. Para prestação de contas utilizamos o termo de compromisso, relatório de compras com assinatura do Conselho e notas fiscais. Para implementação das normas foi criado cargo de Superintendente Escolar através do Decreto nº 071/2002 de 09 Outubro de 2003, através dela faz-se o monitoramento da Superintendência e Gerencia que buscam consolidar uma cultura de responsabilidade pelos resultados dos alunos, assessorando os gestores na busca do cumprimento das metas pactuadas pelas escolas versus Secretaria de Educação

9. Resultados qualitativos e quantitativos alcançados:

Com a polarização os estabelecimentos de ensino, desenvolveram estratégias que elevaram o índice de aprendizagem quebrando a cultura de que os alunos não aprendiam porque os pais eram desinteressados, eram pobres, isto é, não havia aprendizagem por culpa dos alunos e da família. A SEMED e os dirigentes escolares conseguiram esclarecer que a escola pública pode ser o lugar onde

a criança aprende, pois o problema esta na escola, na forma como ela se organiza. É possível comprovar a eficácia do ensino através da avaliação externa aplicada pela SEMED.

A partir do diagnostico percebemos um grave problema de defasagem idade e série como conseqüência d mau desempenho dos alunos que vem de uma escola que não ensinam com eficiência. Como solução as escola estão corrigindo o fluxo escolar.

Juntamente com a repetência foi identificado o problema da evasão escolar, os dirigentes percebem que na prática os alunos são expulsos, e para que isso seja um problema do passado, as escolas buscaram várias estratégias para combatê-lo: pareceria com a sociedade, com a família e com os próprios alunos, alem das visitas incansáveis aos alunos faltosos.

10. Indicadores de resultado:

Ao final de 2002 começaram a surgir os primeiros resultados positivos no desempenho dos alunos da zona rural, elevando o índice de aprovação de 44,7% para 64,1 e reduzindo o número de abandono de 28,6% para 18,7%, atualmente as escolas nucleadas conseguem dar uma educação de qualidade. Após conclusão e análise dos resultados finais referentes ao ano letivo de 2005, comparamos os percentuais de cada meta (aprovação, reprovação e freqüência escolar), com os resultados finais de 2004.

O índice de aprovação de 1ª a 4ª série de 2005, foi superior a 2004 em 6,4%, reprovação por rendimento e falta em comparação a 2004 foi inferior a 6,4%. A aprovação de 75,7% em 2004 elevou-se para 82,1% em 2005. a freqüência escolar que em 2004 era de 94%, em 2005 foi para 95,6%.A alfabetização das séries iniciais que em 2001 era de 60% em 2005 atingimos 89,8%.

A mudança de cultura veio a contribuir para o cumprimento dos 200 dias letivos e às 800 horas dando oportunidade ao direito público.

11. A qual objetivo do Plano Nacional de Educação (PNE) mais se vincula a Experiência?

- () A elevação do nível de escolaridade da população.
- () A melhoria da qualidade do ensino.
- (X) A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública.
- () Democratização da gestão do ensino público.

12. De que maneira a Experiência contribui para o objetivo do PNE assinalado no item anterior e como se relaciona a ele?

A implantação da nucleação veio para melhorar a educação rural no município de XXXXXXXXXXXX, resgatando o que estava sendo esquecido, como compromisso primordial da vida da ser humano. O quadro de professores veio a ter mais gosto pelo trabalho que faz, pela boa incentivarão que os mesmo recebem por parta da SEMED, Gestores e demais envolvidos.

A importância da valorização da educação em todos os sentidos, principalmente das questões de autonomia financeira, pedagógica e administrativa, onde antes era um sonho, hoje já é realidade, pois vemos nossas escolas com estrutura ampla de acesso aos nossos alunos, bem como a melhoria do ensino aprendizagem que se tornou mais significativa.

Com isso acreditamos na mudança e na redução das desigualdades sociais, pois o sucesso do ser humano acontece com o sucesso da educação.

13. Que outros impactos a Experiência relatada trouxe para a situação educacional e social do município?

Atualmente a consciência dos profissionais quanto ao seu papel de condutor da aprendizagem esta voltada para novas estratégias de soluções que estabelecem direitos e deveres dos alunos por critérios de competência, assumem compromissos em seus Planos de Trabalho.

O apoio e a participação dos pais é notório. Compartilham com a visão e as expectativas da escola a respeito do sucesso dos filhos, os pais acreditam nos filhos e na capacidade da escola em assegurar-lhes o sucesso, participando ativamente da vida escolar dos filhos, o que antes se pensava que era impossível.

As famílias ribeirinhas consideram a política educacional, e têm como prioridade a eficácia da aprendizagem e consideram os resultados obtidos como um avanço na educação

Diante dos avanços, a sociedade acredita que é possível colher os frutos do esforço de todos que participam do processo de cidadania ao direito e a liberdade.

14. De que maneira a Experiência pode ser considerada inovadora?

Acreditamos que hoje não é mais possível regredir, pois a própria sociedade absolveu esse desenvolvimento educacional em nosso município e temos a obrigação como educadores que somos de interagirmos nesse processo novo e revolucionário de uma educação de qualidade com professores e gestores comprometidos para um despertar de uma educação inovadora e construtivista, com base em alicerces do bem comum.

Diante dos resultados alcançados, vimos que a educação rural mostrou um notório desempenho, atingindo os objetivos que lhes foram propostos, mostrando assim com base sólida na seriedade e comprometimento com a educação de forma objetiva e coesa.

Sabemos entretanto, que o papel do educador é primordial na vida do educando e que os frutos que estão sendo colhidos são resultados do esforço e da consciência dos profissionais, pais, poder público e de uma sociedade organizada.

15. Quais as parcerias estabelecidas com a sociedade civil, com outros órgãos públicos ou com outras esferas de governo?

A parceria com o instituto Ayrton Senna que vem desenvolvendo um acompanhamento técnico através da Coordenadora de Gestão Municipal que fez a implantação do Programa Escola Campeã neste município a senhora SILENE MARIA FERREIRA, foram dados os primeiros passos para a elaboração das primeiras Normativas que vinham nortear mais tarde os trabalhos da Rede Municipal de Ensino.

Em dezembro de 2002, no período de 17 a 21 de dezembro chegava em nosso município a senhora MARIA GLENDA, que vinha ministrar o primeiro seminário de formação para gestores e supervisores, a partir de então os gestores que haviam passados por uma seleção de competência técnica estavam preparados para desempenhar uma educação com compromisso junto ao seu corpo docente e discente.

Outra parceria importante foi com as comunidades que colaboraram e participaram ativamente das decisões de construções das escolas nas localidades.

16. Qual o custo aproximado anual da Experiência?

R\$ - 924.000 (novecentos e vinte e quatro mil reais)

17. Qual a(s) fontes(s) de recursos?

() Privado () Estadual (**X**) Municipal () Federal

18. Sobre a aplicação dos recursos financeiros durante a implementação da Experiência, responda:

a) Os recursos foram aplicados como planejado?

() nunca () às vezes () na maioria das vezes (**X**) sempre

b) Foram necessários mais recursos do que o planejado?

() nunca () às vezes (**X**) na maioria das vezes () sempre

19. A Experiência desenvolvida se enquadra em qual temática?

(**X**) A Educação e o Desenvolvimento Local;

() Organização do Sistema Municipal de Ensino;

() Planejamento e Gestão Estratégica;

() Gestão Orçamentária e Financeira da Educação;

() Gestão Pedagógica;

() Gestão Democrática;

() Gestão de Recursos Materiais;

() Avaliação de Políticas Educacionais;

() Valorização dos Trabalhadores em Educação;

() Outras. Especificar: _____

FICHA DE INSCRIÇÃO 2008: BRASNORTE-MT

Página 1 de 8

[MEC - Ministério de Educação](#)

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

ENTIDADE: 90052005

Nome da entidade:

SECRETARIA MUNICIPAL DE

UF da entidade:

MATO GROSSO

Município da entidade:

Descrição

(Questões de 1 a 25)

1. Título da experiência

Escola cidadã de jovens e adultos do campo

2. Mês e ano de implementação: Fevereiro de 2006

3. Tema Principal: Gestão Pedagógica

4. Diretrizes:

- estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos atingir
- ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além de jornada regular
- valorizar a formação ética, artística e a educação física
- garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular
- promover a educação infantil
- manter programa de alfabetização de jovens e adultos
- envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico

5. Dirigente Municipal de Educação

Cite quais dirigentes participaram desta experiência desde o ano de sua implementação até a data do prêmio. Do atual para o primeiro.

Ano	Nome
2008	Lucia achuster
2007	Lucia achuster
2006	Lucia achuster
ESCOLA	
ESCOLA	
ESCOLA	
ESCOLA	
ESCOLA	
ESCOLA	
ESCOLA	
ESCOLA	

6. Indique o(s) público(s) - alvo da Experiência:

1. Educandos de jovens e adultos do campo
2. Famílias do campo
3. Educadores

7. Número de Beneficiários Diretos:

(quem são e qual o número de indivíduos beneficiados por ano pelas ações da Experiência) Preencha do ano mais recente até 5 anos

Ano	Beneficiários	Número
2007	Educandos	127
	Educadores	12
	Gestores	5
2006	Educandos	57
	Educadores	40
	Gestores	3
2005		
2004		
2003		

2. Número de Unidades Escolares envolvidas diretamente

Ano	Número de Unidades escolares
2008	9
2007	6
2006	3

3. Número de Profissionais envolvidos diretamente:
Técnicos, administrativos, docentes, consultores. Dizer o cargo / função e não o nome da pessoa

Ano	Profissionais	Número
2008	Técnicos	5
2006	Gestores	5
2006	Administrativos	3
2006	Docentes	19
2006		

10. Com quais níveis/modalidades de ensino a Experiência trabalha:**Níveis de Ensino:**

- Ensino Fundamental de 9 anos - 1ª a 4ª série
- Ensino Fundamental de 9 anos - 5ª a 8ª série
- Ensino Fundamental de 9 anos - 1ª a 5ª série
- Ensino Fundamental de 9 anos - 6ª a 9ª série
- Ensino Médio
- Educação infantil

Modalidades de Ensino:

- Alfabetização
- Educação de Jovens e Adultos
- Educação Especial
- Educação Escolar Indígena
- Educação Quilombola
- Educação no Campo
- Educação Tecnológica

11. Resumo da experiência:

Fazer uma breve descrição da Experiência. Responda: O que? Onde? Como? Para quê? Para quem? Por quê? Em 1200 caracteres

A experiência oferece uma aprendizagem significativa ultrapassando os muros de escola que valoriza o trabalho e o viver do campo, garantindo a permanência, a qualidade e o acesso à escolarização de jovens e adultos do campo. nasceu em 2006, de necessidade em garantir o acesso aos jovens e adultos do campo que residem distante da escola e querem estudar, mas o modelo tradicional não lhes era conveniente. através de debates entre semco e comunidade escolar chegamos a proposta que consiste em currículo adaptado à realidade do campo. as atividades são divididas em práticas na escola e práticas no campo. os educandos desenvolvem projetos voltados à realidade local, conforme suas atividades de sustentabilidade, registram em caderno de campo. a partir de debates são elaborados os projetos interdisciplinares teóricos/práticos e, desenvolvidos nas aulas dos educandos. ex de temas abordados: horta escolar e doméstica, artesanato indígena, meio ambiente, cultivo de mandioca, leite e derivados... a proposta contempla encontros escola/comunidade/perceiros, onde se partilham aprendizagens através de seminários. os educadores participam de formação continuada específica.

12. Histórico do Processo:

Descrever a situação sobre a qual pretendeu agir: quem concebeu e propôs a inovação? Em 600 caracteres

A principal razão foi garantir o atendimento, acesso à escolarização a jovens e adultos do campo de maneira significativa respeitando os saberes e a diversidade, garantindo o direito à educação. promover a universalização do atendimento diminuindo o analfabetismo, promovendo o desenvolvimento sustentável pela economia solidária. esta proposta vai e está mudando a 'cara' do município, pela diversidade faz com que se pensem políticas públicas específicas, com único objetivo - melhorar a qualidade de vida das pessoas. a experiência foi construída pela semco em parceria com as escolas do campo.

13. Qual foi o principal problema ou demanda que a Experiência procurou solucionar?

Em 300 caracteres

- falta de acesso à escolarização de jovens e adultos do campo; - aprendizagem não significativa; - analfabetismo; - evasão escolar; - enormes distâncias.

14. Que informações foram usadas para identificar a necessidade ou inspirar o desenvolvimento da Experiência?

Marque o(s) item(s) abaixo quando se aplicar(em)

- Indicadores socioeconômicos do município
- Indicadores educacionais oficiais sobre o município
- Indicadores educacionais produzidos pela Secretaria
- Opinião dos professores
- Opinião dos dirigentes e técnicos escolares
- Opinião do pessoal técnico da Secretaria
- Opinião dos pais, mães e/ou outros familiares
- Opinião dos alunos
- Pesquisas realizadas a pedido da Secretaria

Pesquisa realizada por agentes externos (Universidades, ONGs, etc.)

Outros - Escreva ao lado: _____

15. Justificativa

Explicar as razões para a escolha da política implementada e por que e para que se inova? Em 1200 Caracteres

A 'escola cidadã de jovens e adultos do campo' foi criada em conjunto com a comunidade escolar, tentando solucionar um problema que as escolas do campo tinham: enormes distâncias, evasão escolar, desistência, conteúdos não significativos, baixo auto-estima, não acesso à escolarização, proposta inadequada à realidade. em 2005 oferecemos eja numa escola do campo, chegou ao final do ano, 70% desistiu porque não aguentou, os educandos tinham que sair de casa 17:30h para pegar o ônibus e ir à escola e retornavam muito tarde, então desistiram. a partir dessa problemática construímos esta proposta que levou em consideração as dificuldades vivenciadas. com a nova proposta o tempo/espaço da escola é organizado de forma que contemple os educandos que querem estudar e ao mesmo tempo em que é oferecida escolarização, oferece subsídios para melhorar a qualidade dos trabalhos desenvolvidos no campo, incentivando a sustentabilidade, a comercialização, a agregação de valor ao produto comercializado e organização do tempo/espaço escolar é definido com a comunidade.

16. Objetivos:

Escreva 5 objetivos que se pretende alcançar com o desenvolvimento da Experiência

1. -desenvolver ações educativas de pesquisas/práticas para assegurar a sustentabilidade;
2. -promover educação apropriada à realidade do campo, garantindo acesso, permanência e qualidade;
3. -elevar o nível de escolaridade das populações do campo garantindo o direito educativo;
4. -valorizar os saberes dos diferentes sujeitos da aprendizagem;
5. -promover a inclusão social/econômica/política, através da erradicação do analfabetismo, abandono

17. Estratégias de Implementação:

Descrever até 10 ações desenvolvidas, estratégias e recursos utilizados, respectivamente

Ações	Estratégias	Recursos
1. Diagnóstico realizado	Encontros com a comunidade	R\$ 1 500,00
2. Diretrizes operacionais-campo	Estudo/formação de envolvidos	R\$ 4 500,00
3. Ppp elaborado	Estudo e elaboração de ppp	R\$ 5 300,00
4. Materiais adquiridos	Aquis. materiais específicos	R\$ 15 200,00
5. Implantação da proposta	Apresentação na ode escolar	R\$ 12 000,00
6. Profiss. contratados/formados	Contrat/form. profissionais	R\$ 40 950,00
7. Seminários organizados	Alunos partilham aprendizagem	R\$ 4 300,00
8. Produção e comercialização	Venda de produtos do campo	R\$ 7 800,00
9. Atendimento ampliado	Expansão eja em mais escolas	R\$ 6 400,00
10. Transporte escolar organizado	organ. melhoria no transporte	R\$ 150 000,00

18. A qual objetivo do Plano Nacional de Educação (PNE) mais se vincula à Experiência?

Escolher apenas uma das opções

- A elevação do nível de escolaridade da população
- A melhoria da qualidade de ensino
- A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso à permanência, com sucesso, na educação pública
- Democratização da gestão do ensino público

19. Indique pelo menos uma meta do Plano Nacional de Educação (PNE) que a Experiência inscrita ajudou a alcançar até 2007

Relacione para cada meta do PNE duas evidências de resultado: uma quantitativa e outra qualitativa da Experiência que comprovem este alcance

Meta do PNE

A evolução do nível de escolaridade da população

A melhoria da qualidade de ensino

Evidência A

- aumento de matrículas no ensino fundamental médio - oportunidade das pessoas que residem no campo voltar a estudar.

- melhoria da aprendizagem.

Evidência B

- em 2004 não havia eja na rede municipal apenas turmas de alfabetização de adultos, em 2006 temos matrículas 215 alunos.

- aprendizagem significativa.

A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública

- democratização do acesso a jovens e adultos do campo, com modelo de escola adaptado a realidade do tempo. - permanência dos alunos na escola, e a grande procura pela 'escola cidadã de jovens e adultos do campo'.

A democratização da gestão do ensino público

- repasse de recursos direto às escolas através do 'programa dinheiro direto na escola municipal' para manutenção e pequenos reparos. - permanência dos alunos na escola, e a grande procura pela 'escola cidadã de jovens e adultos do campo'.

20. Resultados qualitativos e desafios educacionais superados: Responder se os objetivos propostos foram alcançados, em 600 caracteres

Diante dos resultados alcançados, vimos que a 'educação do campo' mostrou um bom desempenho, atingindo os objetivos que foram propostos, entretanto é de nosso conhecimento que o educador tem papel fundamental na vida dos educandos, os frutos que estamos colhendo são a soma do esforço de todos os envolvidos pais, educadores, poder público, dirigentes escolares, coordenadores, secretaria municipal de educação, portanto, sabemos que a escola pública é o lugar onde se partilham aprendizagens, onde 'todos aprendem', parodiando paulo freire, esta proposta não existe em outras gestões.

21. Indicadores de resultado

O que comprova em percentuais que os objetivos foram alcançados? Nos seguintes indicadores

Indicadores	Melhora no indicador em %			
	Antes da Experiência	Ano *	Após a Experiência	mês/ano **
Melhoria nas taxas de reprovação	7	2006	1,1	12/2007
Melhoria nas taxas de abandono	71,4	2005	21,2	12/2007
Melhoria nas taxas de distorção idade-série				
Melhoria nas taxas de analfabetismo				
Diminuição do índice de faltas dos professores				

* Indique o ano de referência do dado fornecido para a situação anterior.

** Indique o mês / ano do dado mais atual disponível à Secretaria Municipal de Educação.

22. A Experiência inscrita foi avaliada?

Marque o(s) item(s) abaixo caso se aplique(m)

- Tem mecanismo de monitoramento por parte da Secretaria
- Teve alguma avaliação interna
- Teve alguma avaliação externa
- Não houve avaliação

23. A Experiência inscrita tem perspectiva de continuidade nos próximos 12 meses?

(Marque apenas uma opção)

- sim
- sim e tem recursos humanos e materiais assegurados
- depende de aprovação de legislação municipal
- depende de negociação de mais recursos
- não

24. Na sua avaliação, quais são as possibilidades da Experiência em :

	Já acontece	Tem perspectiva	Não tem perspectiva
Ser conhecida pela população do município	01	01	01
Ser ampliada dentro da rede municipal	01	01	01
Ser disseminada em outros municípios	01	01	01
Ser transformada em política pública municipal	01	01	01
Ser transformada em política pública estadual	01	01	01
Ser transformada em política pública regional	01	01	01

25. Quando houver anexe até 2 documentos em formato PDF com no máximo 8 páginas para cada um dos Instrumentos Metodológicos da Experiência inscrita.
Exemplo: Se a Experiência tem como tema "Avaliação", anexe os Documentos usados na avaliação de instrumentos ou de aprendizagem, entre outros.

ESCOLA_CIDADÃ_DO_CAMPO_FOTOS.pdf [\[Download\]](#)
ESCOLA_CIDADÃ_DO_CAMPO_RESUMO.pdf [\[Download\]](#)

Inovação, aplicação de recursos e parcerias

(Questões de 1 a 14)

1. De que maneira a experiência pode ser considerada inovadora no contexto educacional em que está inserida?
Em 600 caracteres

A experiência pode ser considerada inovadora porque atende aos anseios da comunidade do campo com proposta alternativa, mudando a concepção educacional dos educadores, em nossa cidade nunca teve uma proposta dessa natureza, contemplando a sustentabilidade e fazendo com que os educandos sejam sujeitos da aprendizagem.

2. Quais das concepções ou diretrizes pedagógicas fundamentam e dão consistência a inovação?
Principais autores e/ou textos de referência utilizados na fundamentação da Experiência. Em até 600 caracteres

Paulo Freire foi nosso mestre maior, quando propõe educação às classes populares, na afirmação "todos aprendem", o relatório de deleira para unesco estabelece a necessidade do aprender a ser e fazer na coletividade e essa necessidade exige novas posturas quanto ao ensinar e aprender, a ele é mais que um direito: é a chave para o século XXI, conforme estabelecido na declaração de Hamburgo, possibilitando ferramentas para essa "aprendizagem para a vida" numa busca coletiva do conhecimento.

3. Quais as parcerias estabelecidas?

- Outros órgãos públicos municipais (secretarias ou autarquias do Poder executivo)
- Empresas e/ou Fundações Empresariais
- Comunidade escolar (técnicos, professores, pais e alunos)
- Instituições da sociedade civil (ONGs, associações de bairro, APRE)
- Órgãos públicos estaduais
- Órgãos públicos federais
- Instituições de Ensino Superior - IES
- Outros órgãos municipais (Conselhos, Câmara de Vereadores)
- Instituições do sistema "S" (SEMI, SENAI, SEBAC, SERRAS)
- Todas as possibilidades
- Nenhuma das possibilidades

4. Das parcerias assinaladas acima, descreva quais vínculos são estabelecidos e qual(is) o papel de cada instância na parceria Em 1200 caracteres

Órgão público municipal - secretaria de agricultura é parceira na orientação técnica, no fornecimento de sementes; pastoral de ciência - orientação quanto a utilização e preparação de alimentação alternativa; instituição da sociedade civil - Ipam (Instituto de pesquisa de Amazônia) Ipa (Instituto socio ambiental) parcerias na educação ambiental, formando educadores ambientais, orientando na recuperação de nascentes, na sustentabilidade sem furir o meio ambiente; órgãos públicos estaduais - empar - orientação e informações (palestras) esclarecimentos quanto a construção e o cultivo de hortas domésticas.

5. Qual o custo aproximado ANUAL da Experiência? (Informe a média dos últimos 3 anos)
valor em R\$

247.950,00

6. Qual(is) a(s) fonte(s) de recursos dos últimos 3 anos da Experiência?

- Federal
- Estadual
- Municipal

Privado

7. Descreva em cada item os valores (em R\$) relativos aos custos da Experiência nos últimos 3 anos preencher os dados - valores previstos, realizados e as fontes. Caso não houver dados em algum item colocar 0 (zero) e escrever em fonte "Não se aplica"

Item	Ano	Previsto	Realizado	Fonte
Material de consumo	2007	15.000,00	15.000,00	Recurso municipal
	2006	15.000,00	30.000,00	Recurso municipal
	2005	0	0	Não se aplica
Contratação de profissionais	2007	40.950,00	40.950,00	Recurso municipal.
	2006	35.000,00	75.950,00	Recurso municipal.
	2005	0	0	Não se aplica
Equipamentos	2007	0	0	Não se aplica
	2006	0	0	Não se aplica
	2005	0	0	Não se aplica
Espaço físico	2007	1.500,00	1.500,00	Recurso municipal.
	2006	1.500,00	3.000,00	Recurso municipal.
	2005	0	0	Não se aplica
Transporte	2007	150.000,00	150.000,00	Recurso municipal.
	2006	150.000,00	300.000,00	Recurso municipal.
	2005	0	0	Não se aplica
Material didático	2007	15.200,00	15.200,00	Recurso municipal.
	2006	12.000,00	27.200,00	Recurso municipal.
	2005	0	0	Não se aplica
Outros	2007	15.000,00	15.000,00	Recurso municipal.
	2006	12.000,00	27.000,00	Recurso municipal.
	2005	0	0	Não se aplica
Total Geral		463.150,00	463.150,00	

8. Sobre a aplicação dos recursos financeiros DURANTE a implementação da Experiência, responda:

a) Os recursos foram aplicados como planejado?

nunca às vezes na maioria das vezes sempre

b) Foram necessários mais recursos do que o planejado?

nunca às vezes na maioria das vezes sempre

9. Quais as mudanças e/ou transformações podem ser observadas na situação educacional e social do município como consequência da implementação da Experiência?
em 600 caracteres

Podem-se observar a elevação da escolaridade das pessoas residentes no campo; a valorização da agricultura familiar como ferramenta de aprendizagem, melhorando a comercialização no aspecto embalagem, apresentação dos produtos; e elevação de auto estima; e concretização de

conhecimento relacionando teoria e prática.

10. De que maneira a inovação empreendida repercutiu nos processos pedagógicos, administrativos e/ou financeiros da gestão educacional do município?

Houve mudanças/transformações nas práticas de gestão da secretaria e no sistema rede de ensino? Enumere até 3 mudanças/transformações em cada aspecto

Pedagógico	1. Elaboração de pp específica da educação do campo (tempo pesquisa e tempo prática);
	2. Proposta ultrapassa 'paredes da escola' transf. o campo em fonte de conhecimento.
	3. Construção coletiva do conhecimento relacionando teoria e prática.
Administrativo	1. Reorganização do tempo e espaço escolar;
	2. Regularização da vida escolar educandos que a muito tempo estavam fora da escola.
	3. Adequação do transporte escolar a nova realidade;
Financeiro	1. Disponibilização de transporte escolar conforme necessidade da modalidade.
	2. Maior investimento na modalidade eja;
	3. Aquisição de material específico;

11. O que o município aprendeu com a Experiência Inovadora?

Em 600 caracteres

A necessidade e a vontade que os educandos têm em retornar a escola e que isso só é possível quando a escola não só abre suas portas, mas também adequa seus conteúdos as realidades vividas por seus alunos, tem o incentivo da secretaria municipal, e isso faz com que os jovens e adultos sintam-se valorizados, elevando a sua auto estima, fazendo com que a eja tome-se realidade, inclusive no campo

12. Descreva até três fatores que favoreceram a implementação da Experiência:

1. Índice elevado de evasão escolar na modalidade eja
2. Baixa escolaridade dos jovens e adultos do campo
3. Necessidade da inclusão social dos jovens e adultos do campo

13. Descreva até três fatores que dificultaram a implementação da Experiência:

1. A formação dos professores
2. As grandes distancias para o acesso dos educandos e para a efetivação do monitoramento;
3. Dificuldades na elaboração de material específico para a modalidade

14. A Experiência inscrita já recebeu algum prêmio ou reconhecimento público?

Sim Não

FICHA DE INSCRIÇÃO 2011: GOIÁS_2



5205109 - SECRETARIA MUNICIPAL DE
Gestão Pedagógica

Brasília 08/07/2011

PRÊMIO INOVAÇÃO 2011

1 - Título da experiência:

Catão, Educação na Sua Direção: "Ingresso, Regresso, Permanência e Sucesso"

2 - Mês de implementação:

07

2.1 - Ano de implementação:

2009

3 - Área da unidade territorial (Km²). Consulte (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>)

30.214

4 - Distância, em km, da capital do Estado:

255

5 - Principais atividades econômicas:

Mineração, metalúrgica e montadora de veículos e máquinas agrícolas e indústrias do vestuário. É também um importante pólo agropecuário.

8 - Dados socioeconômicos oficiais do município.

Informação	Dados	Ano
População	39.597	2010
PIB a preços correntes (mil reais)	3.348.504,00	2000

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

	PIB Per Capita (em reais)	Ano	IDH	Ano
Município	42.062,14	2000	0,810	2000
Média do seu Estado	12.079,00	2000	0,776	2000
Média do Brasil	15.960,00	2000	0,796	2000

Fonte: IBGE e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)



7 - Estatísticas educacionais oficiais do município.

Informações	Área	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ano
			Anos Iniciais	Anos finais		
Matriculas	Urbana	1.002	2.944	898	-	2010
	Rural	108	379	198	-	2010
Nº de Escolas	Urbana	14	14	5	-	2010
	Rural	2	6	3	-	2010
Funcões Docentes da rede municipal	Urbana	110	126	54	-	2010
	Rural	9	26	18	-	2010
Docentes temporários da rede municipal	Urbana	-	-	-	-	2010
	Rural	-	-	-	-	2010

Fonte: Inep.

A informação de 'Docentes Temporários' pode ser fornecida pela Secretaria Municipal de Educação.

7.1 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Série	Brasil (Rede Municipal)			Estado (Rede Estadual)			Município (Rede Municipal)		
	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009
Anos Iniciais	3,4	4,0	4,4	3,9	4,3	4,9	4,4	4,5	4,8
Anos finais	3,1	3,4	3,8	3,3	3,4	3,8	3,8	4,0	4,1

Fonte: Inep.

8 - Descreva o contexto que motivou a experiência:

Foram abordadas duas experiências dentro do tema: 1- JORNADA AMPLIADA em três unidades escolares da zona rural, que teve como fator motivador desenvolver ações que além de manter o educando no campo, bem como criar oportunidades diferenciadas para sua formação integral. 2- PLANTÃO DE FÉRIAS, esta ação foi em decorrência da necessidade da família com crianças pequenas de contar com uma instituição que se encarregasse do cuidado e da educação destes, principalmente no período em que trabalham fora de casa e não tem com quem deixar seus filhos.

9 - Anexe até 2 documentos, em qualquer formato, que ilustrem os instrumentos de diagnóstico utilizados.

Legenda Arquivo 1: Demanda apresentada para o Plantão de Férias

Arquivo 1: demanda do plantão de férias.docx

Legenda Arquivo 2: Número de alunos atendidos na zona rural, na Jornada Ampliada

Arquivo 2: demanda do Jornada Ampliada.docx

10 - Descreva a experiência.

O tempo regular na escola não é suficiente para que se ofereça aos alunos oportunidade de se integrar às novas exigências do mundo moderno, por não terem condições de se deslocar até o centro urbano para ter acesso às mesmas. Assim, a Sec. M. de Educação, através do Projeto JORNADA AMPLIADA, que, durante três dias semanais, aos nossos educandos camponeses, oferece ações educativas complementares como: plantio e manejo de horta, histórias contadas, produção de textos, teatro, artesanato, xadrez, esportes, estímulos, dança, jogos matemáticos, produção de jornal escolar, informação e debate, informática básica, internet, aulas de reforço e auxílio educacional. Catalão conta hoje com um crescimento além da média nacional e a demanda para a Educação Infantil cresce na mesma proporção, fator este que nos motivou a instituir o PLANTÃO DE FÉRIAS NAS CRECHES MUNICIPAIS, que tornou-se realidade, atendendo as mães catienses trabalhadoras. Este serviço é disponibilizado para todas as crianças de 0 meses a 3 anos e onze meses de idade, projeto inovador e único em Goiás, traz muita tranquilidade aos pais, pois durante 15 dias em Janeiro e 30 dias em Julho as crianças são cuidadas e educadas.



11 - Descreva o público-alvo que a experiência buscou contemplar, quem de fato se beneficiou com a experiência e como ocorreu o benefício.

JORNADA AMPLIADA: alunos camponeses e familiares - representa uma iniciativa com a finalidade de suprir as carências na formação e informação dos educandos camponeses de modo a colaborar para o desenvolvimento da sustentabilidade e qualidade de vida no campo. **PLANTÃO DE FÉRIAS:** de acordo com o projeto será prioritariamente para as crianças com idade de 0 meses a 3 anos e 11 meses e cujas mães/pais comprovadamente trabalhem nesse período.

11.1 - Informe no quadro abaixo, em termos quantitativos, o público-alvo da experiência e quantas pessoas, efetivamente, foram contempladas.

Público-alvo	Ano	Quantitativo do público-alvo pretendido	Número de pessoas atendidas pela experiência
crianças de 0 meses a 3 anos e 11 meses	2010	400	397
	2009	300	300
	2008		
alunos camponeses	2010	297	297
	2009	218	218
	2008		
	2010		
	2009		
	2008		
	2010		
	2009		
	2008		

11.2 - Indique o número de unidades escolares envolvidas diretamente em cada ano da experiência:

Número de unidades escolares envolvidas diretamente		
Ano	Urbana	Rural
2010	1	3
2009	1	3
2008		

11.3 - Indique os níveis de ensino contemplados pela experiência:

- Educação Infantil
 Ensino Fundamental de 0 anos - 1ª a 4ª série
 Ensino Fundamental de 0 anos - 5ª a 8ª série
 Ensino Fundamental de 9 anos - 1ª a 5ª série
 Ensino Fundamental de 9 anos - 6ª a 8ª série
 Ensino Médio



11.4 - Indique a modalidade de ensino ou tema transversal, contemplados na experiência:

- Alfabetização
- Educação Ambiental
- Educação Escolar Indígena
- Educação Especial
- Educação Quilombola
- Educação Tecnológica
- Educação de Jovens e Adultos
- Educação no Campo
- Ensino Regular

12 - Em relação às metas do Plano Nacional de Educação, indique UMA, entre as quatro metas trabalhadas pelo Laboratório, que melhor representa a experiência, informando as evidências.

- Evolução do nível de escolaridade da população
- Melhoria da qualidade de ensino
- Redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e a permanência, com sucesso, na educação pública
- Democratização da gestão do ensino público

12.1 - Evidências:

Quantitativa:

JORNADA AMPLIADA: diminuição no número de evasão e repetência. PLANTÃO DE FÉRIAS: aumento do número de crianças atendidas.

Qualitativa:

JORNADA AMPLIADA: criou novas possibilidades de permanência do educando sob a responsabilidade da escola para além da jornada regular.

PLANTÃO DE FÉRIAS: aumentou a permanência das crianças sob a responsabilidade da escola, contribuindo para a manutenção das famílias em seu emprego.

13 - Em relação aos recursos destinados para o desenvolvimento da experiência, complete o quadro com os valores em R\$ e indique a fonte.

Ano/Fonte	Federal	Estadual	Municipal	Privado	Total	Organizações sociais, Fundações, etc.
2010			240.000,00		240.000,00	
2009			210.000,00		210.000,00	
2008						



13.1 - Descreva os valores, em R\$, relativos aos custos da experiência conforme solicitado a seguir:

Ano	Item	Recursos Previstos	Recursos Utilizados	Fontes
2010	Materiais de consumo			
	Contratação de profissionais			
	Equipamentos			
	Equipos físicos			
	Transporte			
	Materiais didáticos			
	Outros			
TOTAL		0		
2009	Materiais de consumo			
	Contratação de profissionais			
	Equipamentos			
	Equipos físicos			
	Transporte			
	Materiais didáticos			
	Outros			
TOTAL				
2008	Materiais de consumo			
	Contratação de profissionais			
	Equipamentos			
	Equipos físicos			
	Transporte			
	Materiais didáticos			
	Outros			
TOTAL				

14 - Anexe até 2 arquivos, em qualquer formato, que comprovem os recursos utilizados.

15 - Descreva quais são os profissionais envolvidos na execução da experiência e sua participação.

Profissionais específicos da Secretaria Municipal de Educação (Coordenadores pedagógicos, funcionários de serviços gerais); Profissionais das Unidades Escolares: Professores; monitores; Diretores; Secretários; Auxiliares Administrativos; Auxiliares de Serviços Gerais.



16 - Descreva as parcerias estabelecidas pela experiência no decorrer de sua implementação e suas contribuições.

Todas as ações desenvolvidas nas duas experiências foram de responsabilidade administrativa e financeira exclusiva da Prefeitura Municipal de Castelo.

17 - Por que a experiência pode ser considerada inovadora? Descreva o que ela traz de novo em relação ao que vinha sendo feito.

JORNADA AMPLIADA: é inovadora no sentido de sensibilizar professores, pais e alunos da necessidade de ampliar a jornada escolar, principalmente em se tratando de zona rural, onde os alunos, muito das vezes ajudam seus pais nas tarefas do dia a dia. Em relação ao que vinha sendo feito promoveu a fixação do homem no campo e a melhoria da qualidade do ensino oferecido na zona rural. **PLANTÃO DE FÉRIAS:** é inovador por ser de caráter socio educativo, trazendo tranquilidade e segurança para os pais, com uma proposta pedagógica que supriu as necessidades educacionais e de cuidado das crianças.

18 - Sobre os desafios enfrentados pela experiência, descreva: 1º) os principais fatores que dificultaram sua realização; 2º) as estratégias adotadas para superar as possíveis dificuldades; 3º) os desafios que ainda precisam ser enfrentados.

1- Pela dificuldade em implementá-las, pois depende muito da vontade e sensibilidade do Gestor Público, pois trata-se de ações governamentais que requerem aumento no financiamento da Educação. 2- Reivindicação e mobilização da comunidade escolar e local. 3- Aumentar o financiamento para atender a demanda e aumento em dias e jornada do atendimento; vencer as resistências por parte de alguns profissionais da Educação.



18 - Taxas de rendimento e outros indicadores.

Indicadores	Ano	Ensino Fundamental		Ensino Médio
		Anos Iniciais	Anos finais	
Taxa de Aprovação	2010	86,4	80,5	-
	2009	85,4	79,0	-
	2008	84,5	80,7	-
Taxa de Reprovação	2010	9,6	19,4	-
	2009	12,7	17,8	-
	2008	3,5	12,1	-
Taxa de Abandono	2010	1,0	3,1	-
	2009	1,9	3,2	-
	2008	2,5	5,2	-
Distorção idade-série	2010	12,1	26,4	-
	2009	9,3	21,7	-
	2008	8,8	21,7	-
	2010			
	2009			
	2008			
	2010			
	2009			
	2008			
	2010			
	2009			
	2008			

Fonte: Inep (para taxas de rendimento e de distorção idade-série)

Outros indicadores podem ser fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação

18.1 - Em relação aos resultados da experiência, descreva as mudanças na situação educacional e social do município, após a implementação.

De acordo com a tabela acima, melhorou e muito a qualidade do ensino que é o principal foco de nossa gestão, no sentido que diminuiu a evasão e a repetência fazendo com que os educandos permanecessem com sucesso na escola, aumentando assim sua auto-estima e a efetiva busca pela qualidade social da educação em nosso município. Podemos constatar também que o projeto JORNADA AMPLIADA oportunizou ao educando caminhar o desenvolvimento de seu potencial na construção de uma cidadania plena. Desenvolvendo ações que lhe permitiram escrever com suas próprias mãos uma nova dimensão de vida no campo.



20 - A experiência inscrita foi avaliada? Como e por quem?

A avaliação refletiu todo o trabalho desenvolvido e foi a forma utilizada pela Instituição e Secretaria Municipal de Educação para diagnosticar avanços e dificuldades. Ela redirecionou toda ação educativa nas experiências, foi contínua. Se constituiu em uma ferramenta para reorganizar os objetivos, demanda, estrutura, procedimentos nas atividades propostas.

21 - Os resultados da avaliação são disponibilizados para a população? De que forma são disponibilizados?

Sim. Através do sistema de gerenciamento escolar on line, implantado pela Secretaria Municipal de Educação, em toda a Rede, SISTEMA LMEUC, tendo acesso on line em todas as unidades escolares, bem como à comunidade. Sendo também disponibilizados, através de reuniões de pais e reuniões pedagógicas nas próprias unidades escolares envolvidas nas ações.

22 - Anexe até 2 arquivos, em qualquer formato, que ilustrem a avaliação da experiência.

Legenda Arquivo 1:	Tela do sistema onde se verifica o gráfico de rendimento escolar
Arquivo 1:	imeducmarbarbara.jpg
Legenda Arquivo 2:	Tela do sistema onde se verifica o gráfico de rendimento escolar
Arquivo 2:	imeducaminda.jpg

23 - Para além de uma avaliação esporádica, ocorre um monitoramento contínuo da experiência? Como?

Sim. Através do monitoramento/companhamento diário da equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, nas referidas unidades escolares que, após estas visitas, reúnem-se com o Gestor para apresentarem os relatórios destas visitas com a finalidade de reavaliar problemas apresentados e propor soluções necessárias para o bom andamento dos projetos.

24 - A experiência inscrita tem perspectiva de continuidade? Como?

Sim. Trata-se de experiências comprovadamente positivas e aceitas por todos os envolvidos. Atendem às reais necessidades educacionais e de cuidados com os educandos, foco de todo o processo. A continuidade é necessária, pois as ações são embasadas em argumentos advindos das crianças que investigam o processo de formação e desenvolvimento da aprendizagem.

25 - A experiência pode ser replicada? Como?

Sim, desde que haja os mesmos problemas diagnosticados em nosso município, e que o poder municipal e consequentemente o gestor de educação tenham de fato um comprometimento e queiram investir/financiar as ações na área educacional, com o objetivo de se buscar de forma efetiva a melhoria da qualidade social da educação para todos.

FICHA DE INSCRIÇÃO 2013: MARACANAÚ-CE_3

Experiência

PDF gerado pelo Avaliador: Elenita Goncalves Rodrigues

Município/UF: [REDACTED]

Área Temática: Prêmio Inovação - Planejamento e Gestão

Secretaria: Secretaria de Educação de Maracanaú

Secretário: Jose Marcelo Farias Lima

Data de emissão desse PDF: 26/03/2014

Informações Gerais

2 - Título da Experiência

ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO E INSTITUIÇÃO DO CONSELHO E FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

3 - Mês e Ano de Implementação

Julho 1998

4 - Responsáveis pela Experiência:

Nome Completo	CPF	Cargo Função	E-mail	Telefone Fixo	Telefone Móvel
GLÁUCIA MIRIAN DE OLIVEIRA SOUZA	621.955.653-49	PROFESSORA DE EDUCAÇÃO BÁSICA/ASSESSORA TÉCNICA DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	glauclamosouza@yahoo.com.br	(85)3392.8083	(85)8872.1182

Resumo

6 - Resumo da experiência

5.1 - Contexto (aspectos contextuais, sociais e/ou históricos que suscitaram a necessidade e orientaram o desenvolvimento da experiência).

A criação do Conselho Municipal de Educação de Maracanaú, em 1998, dos Planos Municipais de Educação (PME) e do Fórum Municipal de Educação (FME) pode ser justificada pela necessidade de estruturar todos os elementos de um sistema educacional municipal autônomo. Sendo assim, o Conselho Municipal de Educação de Maracanaú configura-se como um órgão representativo do Sistema Municipal de Ensino, com função normativa, deliberativa, consultiva, propositiva e mobilizadora. É o órgão que concretiza o processo de gestão democrática, através da participação efetiva dos segmentos nas discussões, onde a comunidade da área educacional, representada neste Colegiado, alicerça a construção da educação municipal de forma coparticipante, edificando o conceito de qualidade na área educacional.

5.2 - Objetivo geral (a finalidade e o que se buscou alcançar com o desenvolvimento da experiência).

O Conselho Municipal de Educação de Maracanaú tem como principal objetivo normatizar a educação do município, em consonância com a legislação nacional e estadual, tendo como elemento de suma importância a participação da sociedade civil e demais representatividades da comunidade educacional. Nesses quinze anos de existência tem implementado resoluções e pareceres que uniformizam a educação do município e fiscaliza se as instituições escolares têm cumprido as normatizações aprovadas pelo colegiado. Por meio da organização da

legislação municipal, o conselho municipal busca fiscalizar a educação no município, com vistas a alcançar a qualidade educacional desejada.

5.3 - Metodologia (como foi implementada, participantes, instrumentos e/ou procedimentos).

O Conselho Municipal de Educação de Maracanaú foi implantado a partir de discussões com a sociedade, audiências públicas e em seguida por meio de um processo legislativo que tramitou na Câmara Municipal. Conversas com o Conselho Estadual de Educação subsidiaram também o percurso realizado pelos técnicos responsáveis pela ação. Depois da promulgação da lei foram realizadas conversas com os diversos segmentos, processos formativos, elaboração de regimento e plano de trabalho para o colegiado. Todos os semestres são realizados Encontro com segmentos para socializar as ações implementadas pelo CME e para sondar as possíveis temáticas que precisam ser colocadas em debate. O CME avalia o Plano Municipal de Educação anualmente e participa ativamente da sua elaboração, bem como do Fórum Municipal de Educação e das Conferências Municipais de Educação.

5.4 - Resultados (expor as mudanças ocorridas na realidade educacional).

As mudanças ocorridas na realidade educacional podem ser visualizadas por meio da organização da legislação municipal, regulamentação de normas para a educação infantil, ensino fundamental e suas diversas modalidades de ensino. A fiscalização das escolas, realizadas através de análises dos processos de credenciamento e dos Relatórios de Atividades Anuais das escolas resultam em um bom acompanhamento do cotidiano escolar e dos registros e documentação. A vida escolar dos estudantes é orientada a partir da Resolução de Organização de vida escolar, evitando lacunas nos históricos escolares e procedimentos indevidos de matrícula. O PME apresenta seus resultados por meio de reuniões de avaliações realizadas pelos diversos setores da Secretaria de Educação. Avaliações tais que provocam modificações na realidade das escolas. O FME, apesar de implantado a pouco tempo, novembro de 2012, já realizou uma Conferência Municipal de Educação, que é um dos seus objetivos.

Contexto

8 - Descreva DETALHADAMENTE o contexto que motivou a experiência (aspectos contextuais, sociais, históricos, problemas e lacunas que levaram ao desenvolvimento da experiência).

O Município de Maracanaú foi criado pela LEI Nº 10.811, de 4 de julho de 1983, pertencendo a Região Metropolitana de Fortaleza. Surgiu em um contexto histórico importante para o Brasil, em meio ao processo de redemocratização do país, o qual contava com a fortalecida participação dos movimentos sociais, responsáveis pelas principais resistências da Ditadura Militar. Em meio a esse contexto, Maracanaú, ao passo que se firmava como município, iniciava também a necessidade de estruturar todos os elementos de um sistema educacional municipal autônomo, o que justificou a criação do Conselho Municipal de Educação, em 1998. Sendo assim, o Conselho Municipal de Educação de Maracanaú configura-se como um órgão representativo do Sistema Municipal de Ensino, com função normativa, deliberativa, consultiva, propositiva e mobilizadora. É o órgão que concretiza o processo de gestão democrática, através da participação efetiva dos segmentos nas discussões, onde a comunidade da área educacional, representada neste Colegiado, almeja a construção da educação municipal de forma coparticipante, edificando o conceito de qualidade na área educacional. O Conselho Municipal de Educação - CME de Maracanaú é constituído de instituições e segmentos plurais, que representados, têm voz e voto nas tomadas de decisões e espaço para discussão de percepções construídas a partir do contexto local. Conforme estabelecido na Lei Nº 614, de 15 de julho de 1998, é composto por 11 membros Titulares (com respectivos Suplentes), de diversos segmentos da sociedade civil: Secretaria de Educação; Gestores das Escolas Municipais; Professores das Escolas Municipais do Ensino Fundamental; Professores da Educação Infantil; Servidores das Escolas Municipais; Diretores das Escolas Privadas; Pais de Alunos das Escolas Municipais; Sociedade Civil, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Comunidade Escolar Indígena e Poder Legislativo. A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2001, por meio da Lei Nº 10.172/2001 legalizou a necessidade municipal de estabelecer, por meio de um planejamento, as metas e estratégias do sistema educacional de Maracanaú para os próximos anos. O Plano Municipal de Educação serviria tanto para reunir os anseios da sociedade civil no que diz respeito à educação pública desejada, como para termos elementos de acompanhar as ações implantadas. Por meio do PME criou-se uma visão

sistêmica das ações a serem implantadas a curto, médio e longo prazo, levando as equipes de todo o sistema educacional a trabalharem a fim de alcançá-las. O primeiro Plano Municipal de Educação foi instituído através da Lei Nº 1.277 de 17 de dezembro de 2007, com vigência de 2008 a 2011. O segundo PME, foi aprovado por meio da Lei 1.865 de 15 de junho de 2012, com vigência até 2021. Ambos trazem diretrizes para todas as etapas da educação, passando pelas modalidades de ensino, inclusive, às etapas e modalidades não vinculadas ao sistema municipal de ensino, como a educação profissionalizante, ensino médio e ensino superior. Para realizar o acompanhamento das metas e estratégias do PME, surgiu o Fórum Municipal de Educação, constituído por 17 segmentos da sociedade civil, vinculados à educação pública. O FME, possui Regimento Interno e Plano de Trabalhos próprios, mas conta com o apoio da Secretaria de Educação e do Conselho Municipal de Educação para executar suas ações. Uma delas, a última Conferência Municipal que oportunizou a análise e discussão do documento base da Conferência Nacional de Educação, assim como, oportunizou a eleição de delegados para a Conferência Estadual de Educação. A diversidade da representação do FME, além de enriquecer os debates e fortalecer o sistema educacional, ocasiona também o fortalecimento dos segmentos e uma aproximação da educação com a realidade vivenciada pela população.

7 - A análise do contexto indicou como a(s) maior(es) NECESSIDADE(S): (Marque até três opções)

- Planejamento e Gestão (Democrática, Infraestrutura e Financeira)

Elaborar ou aprimorar o Plano Municipal de Educação (PME), seu acompanhamento e sua avaliação.

Constituir ou aprimorar a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).

Outros.

Mobilização social; conferências municipais; resoluções e pareceres; atos de legalização das Instituições de ensino.

8 - Foram utilizados instrumentos formais de diagnóstico?

Não.

Objetivos

8 - Quais são os objetivos da experiência?

9.1 - Objetivo(s) Geral(is).

Estabelecer diretrizes para a organização do Sistema Municipal de Ensino de Maracanaú, a partir da legislação federal e estadual sobre a matéria, garantindo a participação da sociedade civil nas deliberações em pauta.

9.2 - Objetivo(s) Específico(s).

Instituir políticas públicas que estabeleçam, regulamentem e disciplinem ações da rede de ensino de Maracanaú. Colaborar com os Poderes Públicos Municipais na formulação da política e na elaboração do Plano Municipal de Educação. Acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação e articular e coordenar a realização das Conferências Municipais por meio da Instituição do Fórum Municipal de Educação. Mediar a construção da autonomia dos segmentos que compõem o Conselho Municipal de Educação. Zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de Educação; Acompanhar o funcionamento e prestar assistência pedagógica aos Conselhos Escolares, incentivando a participação da comunidade e contribuindo para a melhoria dos serviços educacionais.

Público Alvo

10 - Identifique o PÚBLICO-ALVO contemplado DIRETAMENTE pela experiência, ou seja, cujos resultados foram revertidos em benefícios diretos a ele. Se necessário, marque mais de uma opção. Para cada item selecionado, você deverá indicar o quantitativo do público-alvo previsto e atendido DIRETAMENTE pela experiência.

- Na Escola

- Na Secretaria Municipal de Educação/Rede de Ensino

- Na Comunidade

Pais, Responsáveis e Família dos estudantes.

Ano	Pretendido	Alcançado
2012:	69.620	69.620
2011:	71.716	71.176
2010:	74.926	74.926
1998:	45.197	45.197

11 - Indique o número de unidades escolares contempladas DIRETAMENTE, por ano de experiência.

Número de unidades escolares envolvidas diretamente			
Ano	Urbana	Rural	Total
2012	85	3	89
2011	87	3	90
2010	85	3	88
1998	65	0	65

12 - Indique as modalidades de ensino ou de temas transversais contemplados pela experiência. Se necessário, marque mais de uma opção.

- Alfabetização.
 Educação Escolar Indígena.
 Educação Especial.
 Educação de Jovens e Adultos.
 Ensino Regular.

Profissionais e Colaboradores

13 - Indique os PROFSSIONAIS e os COLABORADORES envolvidos DIRETAMENTE no desenvolvimento e na execução da experiência. Se necessário, marque mais de uma opção.

- Na Escola

- Professor de Educação Infantil.
 Professores do Ensino Fundamental (1ª à 4ª série; 1º ao 5º ano).
 Professores do Ensino Fundamental (5ª à 8ª série; 6º ao 9º ano).
 Professores da Educação de Jovens e Adultos.
 Gestores/Diretores escolares.
 Auxiliares de serviços gerais (merendeiras, faxineiras, porteiros, jardineiros, horticultores, etc.).
 Estudantes.
 Outros.

Representantes de Diretores das escolas privadas; pais de alunos das escolas municipais; entidades da

sociedade civil; comunidade escolar indígena; Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

- Na Secretaria Municipal de Educação / Rede de Ensino

Gestores da Secretaria ou da Rede.

Outros.

Técnicos educacionais das diversas áreas.

- Na Comunidade

Pais, Responsáveis e Família dos estudantes.

Membros da comunidade (jovens, adultos, idosos, parceiros) sem relação direta com os estudantes da escola.

14 - Descreva como se deu a participação dos profissionais e dos demais colaboradores no desenvolvimento e na execução da experiência.

A sociedade civil e os demais representantes colaboram a partir das mobilizações sociais; audiências públicas para subsidiar a elaboração de resoluções e pareceres. Os técnicos da Secretaria de Educação participam das elaborações, dando subsídios teóricos e práticos para a implementação e avaliação da ação.

15 - Foram estabelecidas parcerias (com pessoas, instituições sociais ou empresas, por exemplo) para a implementação da experiência?

Não.

Procedimentos de implementação

16 - Descreva, passo a passo, como a experiência foi implantada e como funciona.

A Lei No 10.172/2001 que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), no seu artigo 2º Informa que “a partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais”. O município de Maracanaú já vem, de longa data, se preparando para cumprir as exigências legais no que tange a oferta educacional. Com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB No 9394/96) que definiu claras atribuições para os sistemas de ensino federal, estadual e municipal, Maracanaú tem realizado esforços no sentido de atender a todas as demandas municipais e muitas vezes, colaborar com os demais sistemas. O município de Maracanaú desenvolveu um amplo trabalho para elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), que ocorreu a partir de ampla participação do segmento educacional e da sociedade maracanaense. O processo teve início em março de 2007 e foi concluído em agosto do mesmo ano. A elaboração do PME esteve sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação e seguiu procedimentos metodológicos que consistiam de encontros com os diversos segmentos educacionais e pais, professores, gestores, alunos e pais - e com representantes da sociedade civil organizada. Esta agenda tinha como objetivo construir um pacto social em torno da questão educacional, e ampliar os espaços de participação e democratização desta política pública junto a toda a sociedade. Num primeiro momento se deu a composição da comissão coordenadora do processo, com representantes da Secretaria de Educação, do Conselho Municipal de Educação, de diretores das Escolas da Rede Municipal e da Rede Privada e de pais de alunos, que juntos construíram a agenda dos trabalhos e elaboraram um documento norteador para subsidiar as discussões nas escolas. Foram realizadas oficinas preparatórias, tanto com representantes das escolas municipais e das escolas da rede privada, quanto com representantes de entidades da sociedade civil organizada, objetivando orientar a realização dos Congressos Escolares. Um ponto marcante no processo participativo foi a realização dos 45 Congressos Escolares, nas escolas municipais, e congressos em escolas da rede privada ou em entidades da sociedade civil organizada. O ponto de culminância foi a Conferência Municipal de Educação (CME), realizada em 23 de agosto de 2007, momento em que todos os participantes validaram o processo desenvolvido, aprovaram a proposta educacional elaborada e assumiram o compromisso de colaborar para o atendimento das metas. Uma vez legitimado pela sociedade, o PME foi encaminhado à Câmara Municipal para aprovação e sancionado pelo Prefeito Municipal através da lei No. 1.277 de 17 de dezembro de 2007. O PME ora publicado apresenta-se dividido em quatro

partes, a saber: *¿* A parte I é dedicada à identificação do município, suas características físicas, sociais, populacionais, culturais, econômicas e educacionais. A apropriação de tais indicadores dá subsídios para a construção do Plano Municipal de Educação com base num substrato real. *¿* A parte II descreve os fundamentos teóricos e metodológicos que orientam a elaboração do PME. *¿* A parte III apresenta diagnósticos, diretrizes, objetivos da educação, por níveis e modalidades de ensino, e ainda, para a gestão do sistema educacional, e para os níveis/modalidades não praticados pelo Sistema Municipal de Educação, mas cuja oferta relaciona-se diretamente. *¿* A parte 4 refere-se às estratégias para o acompanhamento e avaliação da execução do PME.

Resultados e Impacto

17 - Indique A PRINCIPAL meta do Plano Nacional de Educação (PNE) que a experiência atingiu:

⊗ Democratização da gestão do ensino público.

18 - Apresente evidências, quantitativas e qualitativas, que comprovem o atendimento da meta do PNE.

Podemos citar como evidências tanto qualitativas como quantitativas: a aprovação dos Planos Municipais de Educação *¿* 2008 a 2011; 2012 a 2021; a Criação do Conselho Municipal de Educação; o acompanhamento e fiscalização das 89 escolas municipais; e por fim, a Instituição do Fórum Municipal de Educação.

18 - Indique as TRÊS diretrizes do Compromisso Todos pela Educação que a experiência contemplou:

⊗XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

⊗XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

⊗XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

20 - Quais foram os principais resultados da experiência? Decoreva as mudanças na situação educacional e social do município que você considera associadas à experiência, à apropriação dos resultados pelo público-alvo, à mudança no comprometimento dos profissionais com o sucesso educativo e os aspectos que você considera pertinentes.

As mudanças na situação educacional e social do município que podem ser associadas à experiência do Conselho Municipal de Educação, do Plano Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação são de forma imediata a avaliação da educação do município, expressa no acompanhamento e elaboração de políticas educacionais; a socialização e mobilização da sociedade também são vistas como resultado positivo de mudança por meio da participação dos representantes; a organização e estruturação do ensino podem ser expressas como impacto à medida que as escolas seguem as mesmas orientações; no que diz respeito aos professores, as licenças provisórias são resultado de impacto, haja vista que emite a possibilidade de o professor atuar sem ter habilitação necessária para determinadas áreas.

Inovação

21 - Apresente evidências que demonstrem que a experiência é inovadora. Decoreva O QUE ELA TRAZ DE NOVO em relação ao que vinha sendo praticado anteriormente.

21.1 - De que forma a experiência fortaleceu a gestão democrática e integrada da Rede?

Todas as normas e resoluções, todas as deliberações, tanto do Conselho Municipal de Educação, quanto do Fórum Municipal, são realizadas por intermédio de um colegiado constituído por delegados de vários segmentos.

21.2 - Quais as principais contribuições da experiência para a solução de problemas e desafios da educação básica?

Como já foi dito, os elementos da inovação - CME, PME e FME - permitem que o município tenha um planejamento em longo prazo o que colabora para que os componentes do sistema de ensino busquem os objetivos comuns. Além disso, cria uma rede de acompanhamento das metas e estratégias, possibilitando que as

demandas sociais tomem-se escopo das políticas educacionais.

21.3 - De que forma a experiência pode ser considerada contextualizada e pautada no conhecimento da realidade local?

O Município de Maracanaú foi criado em 1983, em um contexto de redemocratização do país, o qual contava com a fortalecida participação dos movimentos sociais, responsáveis pelas principais resistências da Ditadura Militar. O passo que se firmava como município, iniciava também a necessidade de estruturar todos os elementos de um sistema educacional municipal autônomo, que favorecesse a participação popular nas decisões, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais implantadas no município. Tal fato justificou a criação do Conselho Municipal de Educação, em 1998, do PME em suas versões de 2008 e 2012 e do FME também em 2012.

21.4 - De que forma a experiência pode ser considerada abrangente, transparente e eficiente quanto aos recursos empregados?

Estão inclusas nos Planos de Trabalho do CME e do FME atividades que permitem a prestação de contas das ações desenvolvidas que constam no PME e que possibilitam o gasto dos recursos do FUNDEB pelo município. Um dos segmentos que acompanhado pelo CME é o próprio Conselho do FUNDEB que tem a finalidade de fiscalizar e acompanhar as contas do fundo. Todas as reuniões são registradas em atas e, no caso do CME, as atas são divulgadas no site para que as decisões possam ser publicadas e acompanhadas.

Desafios

22 - Decorena os desafios da implantação e do desenvolvimento da experiência.

22.1 - Quais foram as principais dificuldades enfrentadas?

Ao passo que a participação representa a maior conquista da implantação do CME, PME e FME, ela também representa a principal dificuldade. Historicamente, o Brasil se constituiu um modelo político pautado na centralização, no qual as decisões cabiam a poucos e os benefícios delas, também. A formação do povo brasileiro é marcada por uma exclusão política tanto no que condiz à representação quanto à oportunidade de usufruir dos direitos sociais e civis. A desconstrução histórica da participação deixou heranças como herança aos segmentos de mobilização social a descrença de que a participação popular realmente venha ter efeitos e traga mudanças.

22.2 - Que estratégias foram utilizadas para superar as dificuldades?

Como forma de superar as dificuldades, o CME tem apostado em iniciativas formativas, nas quais trabalha com seus segmentos a fim de esclarecer o papel de cada um e a importância de exercer a participação social.

22.3 - Quais desafios ainda precisam ser enfrentados?

Promover mais articulação com os secretários escolares, a fim de dirimir as dúvidas a respeito do acompanhamento da vida escolar dos alunos; Melhorar a comunicação entre os segmentos que compõem o CME e o FME; Promover grupo de estudo para que os segmentos tenham mais conhecimento da legislação que rege o ensino.

Avaliação

23 - A experiência já foi avaliada FORMALMENTE pelo município?

Sim.

Sim.

23.1 - Quando foi avaliada? Com que periodicidade?

O Conselho Municipal de Educação é avaliado semestralmente, desde o ano de 2010, pela Avaliação de Satisfação do Usuário, estratégia para mensurar a qualidade dos serviços prestados por este órgão, a fim de melhorar o atendimento e o ambiente de trabalho. Participam do processo os gestores escolares (diretores,

vice-diretores, coordenadores e secretários escolares), conforme padrões de avaliação institucional. Dessa forma, os membros das escolas municipais respondem à avaliação, apontando aspectos relacionados aos servidores do Conselho, à infraestrutura do local, aos processos desenvolvidos nesse ambiente, e às informações prestadas pelo mesmo. Nesta avaliação foram indicados como potencialidades do CME a emissão de informações corretas e coerentes pelos técnicos, o ótimo atendimento sobre a parte documental das escolas e a realização de capacitações com os segmentos que viabilizam a melhoria no trabalho. Como desafios, os usuários destacaram a necessidade de haver mais comunicação entre o Conselho e a Secretaria de Educação, maior divulgação da legislação vigente e mais visitas às escolas. Além desta, há momentos específicos, através de reuniões bimestrais com cada segmento (pais, professores, gestores, membros de conselhos etc.), que visam realizar o acompanhamento contínuo das ações realizadas pelo Conselho. Ao final de cada ano acontece uma reunião com todos os segmentos para avaliar a atuação do Conselho e planejar a agenda para o ano seguinte. O primeiro Plano Municipal de Educação (2008-2011) foi avaliado pelo Conselho Municipal de Educação no ano de 2009, e o novo PNE foi apresentado. Não aconteceu ainda uma reunião avaliativa. Essa atividade tem sido realizada pelo Fórum Municipal de Educação, o qual tem representatividade dos conselhos e contempla esse objetivo.

23.2 - Que profissionais foram responsáveis pela AVALIAÇÃO da experiência?

- Na Escola

- Professor de Educação Infantil.
- Professores do Ensino Fundamental (1ª à 4ª série; 1º ao 5º ano).
- Professores da Educação de Jovens e Adultos.
- Gestores/Diretores escolares.
- Auxiliares de serviços administrativos/técnicos de secretaria escolar.

- Na Secretaria Municipal de Educação/Rede de Ensino

- Gestores da Secretaria ou da Rede.
- Auxiliares de serviços administrativos/Técnicos de serviços administrativos.

- Na Comunidade

- Pais, Responsáveis e Família dos estudantes.

23.3 - Uma Comissão de Avaliação ou um Grupo de Trabalho específico foi instituído para a realização da avaliação?

Sim.

23.4 - Como a experiência foi avaliada? (Aborde os instrumentos, os procedimentos e a análise de dados utilizados).

A avaliação do Plano Municipal de Educação não tem um instrumento específico para tal. O Conselho Municipal de Educação é avaliado sistematicamente/semestralmente, por uma comissão instituída pelo Secretário de Educação que coordena essa ação. Os usuários são indagados desde questões infra-estruturais até questões subjetivas de atendimento. O Fórum Municipal de Educação, como iniciativa recente, não foi avaliado.

23.5 - Quais os principais resultados da última avaliação? (Atendimento do público-alvo previsto, apropriação dos resultados pelo público-alvo, comprometimento dos profissionais com o sucesso educativo e outros aspectos pertinentes).

A melhoria no atendimento aos usuários no que diz respeito aos processos (CME); a implementação de políticas públicas voltadas para o atendimento dos educandos (PNE)->

23.6 - Os resultados vêm sendo utilizados para a reformulação da experiência?

Sim.

Sim.

23.6.1 - De que forma?

Através da implementação de capacitações junto aos usuários (Escolas), no que diz respeito principalmente aos processos analisados e aprovados pelo CME; a elaboração de resoluções e pareceres que contemplem as problemáticas encontradas; implementação de políticas públicas educacionais.

23.7 - Os resultados vêm sendo divulgados para a sociedade?

Sim.

Sim.

23.7.1 - De que forma?

Através do site oficial do Conselho (www.cmemaracanau.com.br); por meio da assessoria de comunicação da Secretaria de Educação e também encontros realizados com cada segmento representativo participante no conselho.

23.8 - Anexe até dois arquivos que ilustrem a avaliação da experiência.

Legenda: Ata de Avaliação das atividades Arquivo: ATA_12.12.12.jpg

Legenda: Avaliação de Satisfação do Usuário Arquivo: AVALIAÇÃO CME_03.jpg

Monitoramento

24 - A experiência é monitorada de forma contínua?

Sim.

Sim.

24.1 - Como a experiência é monitorada? (Aborde instrumentos, procedimentos e análises de dados).

A experiência é monitorada anualmente através de instrumentos de avaliação que permitem o redirecionamento das ações. A reunião de avaliação tem como foco todas as ações que foram desenvolvidas, avaliando os resultados e considerando as possíveis falhas.

24.2 - Os resultados vêm sendo utilizados para a reformulação da experiência?

Sim.

Sim.

24.2.1 - De que forma?

Os resultados são utilizados para a reformulação da experiência. Os instrumentos de avaliação são tomados como referência para a elaboração do plano de trabalho do ano posterior.

Continuidade e possibilidade de replicação

25 - A experiência terá continuidade?

Sim.

Sim.

25.1 - Como se dará essa continuidade? (Aborde os próximos passos e as medidas que serão tomadas para o aprimoramento da experiência).

Os passos e medidas que serão tomadas para o aprimoramento da experiência serão: continuidade das avaliações; acompanhamento das atividades realizadas pelo CME e FME; avaliações do PNE e acompanhamento das ações.

25.2 - Há previsão de finalização da experiência?

Não.

26 - A experiência poderia ser replicada em outros municípios?

Sim.

Sim.

26.1 - De que forma a replicação poderia ocorrer? Que características deve ter o município para ser possível a replicação?

A replicação pode ocorrer em municípios vizinhos, que tenham um número aproximado de habitantes (cerca de 200mil) ou as mesmas características (município interurbano; com sistema próprio de ensino).

Recursos Financeiros

27 - A experiência implicou custos (R\$) exclusivos?

Sim.

Sim.

27.1 - Preencha o quadro com informações sobre os RECURSOS EMPREGADOS EXCLUSIVAMENTE na experiência. Não incluir informações sobre os custos fixos da Secretaria, como salários dos docentes, manutenção dos prédios escolares, aquisição de materiais de consumo da escola ou quaisquer outros que não possam ser classificados exclusivamente no âmbito da experiência educacional cadastrada.

Ano	Tipos de despesas/custos	Recursos Previstos	Recursos Utilizados
2012	Capital	2.911,37	2.911,37
-	Material de consumo (custeio)	546,57	546,57
-	Manutenção	20.151,04	20.151,04
-	Serviços de terceiros - pessoas físicas e jurídicas	15.503,68	15.503,68
-	Remuneração dos docentes	207.949,16	207.949,16
-	Remuneração dos demais profissionais	0,00	0,00
-	Outras despesas correntes	0,00	0,00
-	Total	793,06	793,06
2011	Capital	4.041,06	4.041,06

-	Material de consumo (custeio)	2.943,23	2.943,23
-	Manutenção	4.722,19	4.722,19
-	Serviços de terceiros - pessoas físicas e jurídicas	13.220,00	13.220,00
-	Remuneração dos docentes	143.910,00	143.910,00
-	Remuneração dos demais profissionais	0,00	0,00
-	Outras despesas correntes	0,00	0,00
-	Total	168,84	168,84
2010	Capital	33.864,34	33.864,34
-	Material de consumo (custeio)	2.531,56	2.531,56
-	Manutenção	1.190,00	1.190,00
-	Serviços de terceiros - pessoas físicas e jurídicas	13.220,00	13.220,00
-	Remuneração dos docentes	128.622,80	128.622,80
-	Remuneração dos demais profissionais	0,00	0,00
-	Outras despesas correntes	0,00	0,00
-	Total	179,43	179,43
1998	Capital	25.945,33	25.945,33
-	Material de consumo (custeio)	233,45	233,45
-	Manutenção	567,65	567,65
-	Serviços de terceiros - pessoas físicas e jurídicas	5.380,00	5.380,00
-	Remuneração dos docentes	10.928,00	10.928,00
-	Remuneração dos demais profissionais	0,00	0,00
-	Outras despesas correntes	0,00	0,00
-	Total	843,35	843,35

27.1.1 - Indique qual(is) a(s) principal(is) fonte(s) dos recursos

Federal.

Municipal.

27.2 - A secretaria de educação ou a prefeitura divulga para a população a aplicação dos recursos financeiros utilizados no desenvolvimento da expertise?

Não.

27.3 - Anexe dois arquivos que comprovem os recursos utilizados.

27.4 - Anexe dois arquivos que comprovem a divulgação da aplicação dos recursos financeiros para a população.

Ilustrações

28 - Inclua até três fotos da experiência inscrita. Não deixe de preencher as legendas com o nome das pessoas e dos lugares.

Legenda: Conferência Municipal de Educa Legenda: Conferência Municipal de Educa Legenda:
Aprovação Plano Municipal de E

Justificativa da triagem
