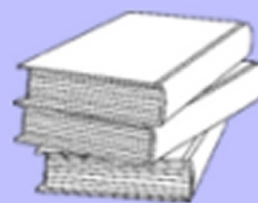
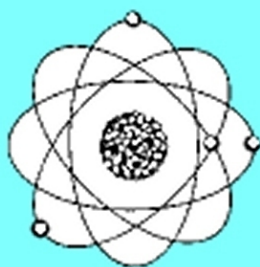


GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO E AS PARCERIAS COM O INSTITUTO AYRTON SENNA

**Theresa Adrião
Vera Peroni**

(Organizadoras)



Dalva Valente Guimarães Gutierrez

Liliane Xavier Luz

Maria Raquel Caetano

Maria Vieira Silva

Marilda Costa

Regina Tereza Cestari de Oliveira

Silvana Aparecida de Souza

Teise Garcia e Silvana Souza

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Theresa Adrião

Vera Peroni

anpae

Theresa Adrião

Vera Peroni

(Organizadoras)

**GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO
E AS PARCERIAS COM O
INSTITUTO AYRTON SENNA**

ANPAE

2019

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

PRESIDENTE

Romualdo Luiz Portela de Oliveira -

VICE-PRESIDENTES

Jorge Nassim Vieira Najjar (Sudeste) -

Andréia Ferreira da Silva (Nordeste) -

Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste) -

Elton Luiz Nardi (Sul) -

Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte) -

DIRETORES

Sandra Maria Zákia Lian de Sousa - Diretora Executiva -

Pedro Ganzeli - Diretor Secretário -

Adriana Aparecida Dragone Silveira - Diretora de Projetos Especiais -

Emília Peixoto Vieira - Diretora de Publicações -

Dalva Gutierrez - Diretora de Pesquisa -

Luiz Fernandes Dourado - Diretor de Intercâmbio Institucional -

Márcia Ângela Aguiar - Diretora de Cooperação Internacional -

Maria Vieira da Silva - Diretora de Formação e Desenvolvimento -

Maria Angélica Pedra Minhoto - Diretora Financeira –

EDITORES

Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel - Editora

Sabrina Moehlecke - Editora Associada

CONSELHO FISCAL

Maria Couto Cunha -

Erasto Fortes Mendonça -

Cleiton de Oliveira –

CONSELHO EDITORIAL

Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho, Portugal

Bernardete Angelina Gatti, Pesquisadora Senior na Fundação Carlos Chagas, São Paulo

Candido Alberto Gomes, Universidade Católica de Brasília (UCB)

Carlos Roberto Jamil Cury, PUC de Minas Gerais / (UFMG)

Célio da Cunha, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil

Fernando Reimers, Harvard University, Cambridge, EUA

Inés Aguerrondo, Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina

João Barroso, Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal

João Ferreira de Oliveira, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

João Gualberto de Carvalho Meneses, (UNICID), Brasil

Juan Casassus, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile

Licínio Carlos Lima, Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal

Lisete Regina Gomes Arelaro, Universidade de São Paulo (USP), Brasil
Luiz Fernandes Dourado, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil
Márcia Angela da Silva Aguiar, (UFPE), Brasil
Maria Beatriz Moreira Luce, (UFRGS), Brasil
Nalú Farenzena, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil
Rinalva Cassiano Silva, (UNIMEP), Piracicaba, Brasil
Sofia Lerche Vieira, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Brasil
Steven J Klees, University of Maryland (UMD), Maryland, EUA
Walter Esteves Garcia, Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil

Sobre a Biblioteca Virtual da ANPAE

A Biblioteca Virtual da ANPAE constitui um programa editorial que visa a publicar obras especializadas sobre temas de política e gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação. Seu objetivo é incentivar os associados a divulgar sua produção e, ao mesmo tempo, proporcionar leituras relevantes para a formação continuada dos membros do quadro associativo e o público interessado no campo da política e da gestão da educação.

Ficha Catalográfica

AD243g
Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna / Theresa Adrião e Vera Peroni (organizadoras.) Meio Eletrônico - Brasília: Anpae, 2019.
E-book, Formato PDF, 140 páginas ISBN: 978.85.87987.24-2
1.Educação Básica 2. Gestão Municipal da Educação 3. Relação Público Privado 4. Instituto Ayrton Senna I. Adrião, Theresa. II. Peroni, Vera. III. Título
CDU 37.046.12

Todos os arquivos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

Endereço para correspondência

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Faculdade de Educação da Universidade de Brasília

Asa Norte s/n Brasília, DF, Brasil, CEP 70.310 - 500

<http://www.anpae.org.br> | E-mail: publicacao@anpae.org.br

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico, capa e diagramação eletrônica:

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar.

carlosaguiar48@gmail.com

Distribuição gratuita.

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação

Campus Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília, DF 70410-900

anpae@anpae.org.br - <http://www.anpae.org.br>

A todos que lutam por uma escola pública democrática.

A Liliene Xavier Luz (in memoriam)

SUMÁRIO

Apresentação	8
❖ Márcia Angela Aguiar	

Prefácio	10
❖ Lisete Arelaro	

Notas Introdutórias Sobre a Pesquisa Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional	15
❖ Theresa Adrião	
❖ Vera Peroni	

Similaridades e Especificidades: Comentários Acerca dos Casos Pesquisados	20
❖ Theresa Adrião, Vera Peroni, Regina T. Cestari de Oliveira, Teise Garcia, Liliene X. Lux, Marilda Costa, Terezinha F.A.M. dos Santos, Maria Vieira Silva, Dalva V.G. Gutierres, Luciani Paz Comerlatto, Silvana A. de Souza e Lisete Arelaro	

Estado, Terceira Via, Terceiro Setor e o Instituto Ayrton Senna	34
❖ Vera Peroni	
❖ Maria Vieira Silva	

O Financiamento e o Controle Social dos Recursos da Educação no Contexto das Parcerias Firmadas entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e Municípios Brasileiros	53
❖ Dalva Valente Guimarães Gutierres	
❖ Marilda Costa	

Marco Legal do Público e o Privado na Educação no Contexto Pós-Reforma do Estado	72
❖ Liliene Xavier Luz	

Redes de Relações e o Instituto Ayrton Senna	86
❖ Silvana Aparecida de Souza	
❖ Maria Raquel Caetano	

O Controle Social e as Parcerias entre Governos Municipais e o Instituto Ayrton Senna **110**

- ❖ Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
- ❖ Regina Tereza Cestari de Oliveira

Instituto Ayrton Senna: Concepção de Gestão Educacional nos Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10 **127**

- ❖ Theresa Adrião,
- ❖ Teise Garcia e
- ❖ Silvana Souza

APRESENTAÇÃO

A Relação Público - Privado na Gestão Municipal da Educação

Márcia Angela Aguiar¹

O campo da gestão da educação, no Brasil, tem se constituído, atualmente, e com mais intensidade, em um espaço de disputa de projetos educacionais e, por que não dizer, de projetos de sociedade. São difundidas neste campo ideias que circulam na sociedade em defesa da educação e da escola pública, de responsabilidade estatal, bem como visões que as vinculam às necessidades do mercado e aos grupos privados. Os defensores das virtudes do mercado, a despeito do reconhecimento histórico da importância da escola pública para a sociedade, aperfeiçoam a sua retórica invocando uma suposta eficiência e eficácia, em especial, do setor empresarial, para alardear os benefícios que trariam à população submetê-la aos ditames da esfera privada. De outro lado, os defensores do direito à educação como um direito universal, afirmam a responsabilidade do poder público em oferecer as condições socioeconômicas que garantam uma educação pública de qualidade para todos. Trava-se, assim, mais uma vez, a disputa, no Ocidente, desde os primórdios da instituição escola como uma responsabilidade do Estado, entre os defensores do público e do privado. Ou, especificamente, a disputa em torno da destinação dos recursos públicos para a educação.

Esse debate tem sido atualizado nos anos recentes, em decorrência das reformas que, ao longo das últimas décadas, sobretudo em meados da década de 1990, procuraram diminuir o papel do Estado em sua função indutora no campo das políticas sociais. Nos últimos tempos, o setor público tem sido alvo de críticas veementes, em especial, de parte dos veículos de comunicação e de setores do empresariado sobre o suposto desempenho ineficiente da escola pública brasileira, alardeado como evidência da falta de capacidade de o Estado brasileiro gerir este setor. A receita preferencial recomendada para superar esta suposta crise, conforme declarações de organismos internacionais e de “especialistas de educação” vinculados às diversas mídias, consiste na proposta de transferência da responsabilidade da gestão da escola pública para o setor privado, particularmente, para o empresariado, ou a recomendação da adoção de seus valores e estratégias, relegado a segundo plano o papel do Estado na educação, reduzida a sua função ao

¹ Professora Titular da Universidade Federal de Pernambuco e Presidenta da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE (2011- 2013).

mero repasse de recursos financeiros às organizações privadas para o desenvolvimento de projetos e ações educacionais nas escolas.

O cenário é muito bem-vindo ao livro organizado por Theresa Adrião e Vera Peroni – *Gestão Municipal da Educação e as Parcerias com o Instituto Ayrton Senna* - resultado dos estudos e pesquisas que se desenvolvem na Pós-Graduação em Educação e que têm apoio do Programa de Pesquisa da Anpae na tematização das questões vinculadas à gestão educacional e escolar, com base em princípios democráticos. Os artigos de importantes autores que compõem esta coletânea desvelam e problematizam as intrincadas relações entre o público e o privado, trazendo à luz, a partir da análise da atuação de uma instituição privada com influência na educação em vários estados e municípios brasileiros, importantes e relevantes achados para o campo educacional e para a prática da gestão educacional e escolar. Esta obra coletiva, de jovens e de experientes pesquisadores da área, com a competente organização de Adrião e Peroni, enriquece a contribuição da Anpae no campo da gestão educacional, bem como abre um caminho importante para o desenvolvimento de estudos que ajudem a compreender a metamorfose entre a política, a gestão e o financiamento da educação brasileira

PREFÁCIO

Lisete Arelaro

A entrada do setor privado na área educacional pública estatal por meio de parcerias não é fato novo no Brasil. Porém, vem ganhando contornos inimagináveis até os anos de 1990. O debate sobre a relação público-privado não é simples e envolve interpretações bastante distintas sobre as funções e deveres do Estado.

Desde os anos de 1980, com as reformas liberais da Inglaterra e dos Estados Unidos e, na América Latina, com as do Chile, México e Argentina, os impasses para a efetivação do Estado democrático estão presentes. De fato, o Estado vem sendo forçado a estabelecer novas formas de relações internacionais, redefinindo seu padrão de regulação sobre a economia nacional, promovendo reformas quase sempre conservadoras, com cortes nos e dos benefícios sociais e implementando programas de privatizações e políticas liberais para o mercado, com a conseqüente desregulamentação do mercado de trabalho, fragilizando leis trabalhistas e previdenciárias.

No Brasil, com a divulgação das teorias do pensador Anthony Giddens, um dos autores que fundamentou as reformas do Estado brasileiro na década de 1990 promovidas a partir das Gestões I e II de Fernando Henrique Cardoso (1995/ 1998 e 1999/2002), sob a orientação de Luis Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), o assunto se mantém como assunto de interesse público permanente na agenda nacional.

Justificada a crise do Estado brasileiro pela crise fiscal, pelo esgotamento do modelo de substituição de importações e pelo centralismo administrativo, conforme expresso no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995, p.121), o próximo passo foi o de incentivar e substituir a atuação do Estado pelas organizações sociais. Dizia o mesmo Plano Diretor: “é importante destacar que o compromisso fundamental do estado não é o de realizar dentro de seu aparelho todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés, é o de assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível, o que deverá implicar a adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento (Plano Diretor,1995, p.61).

O Estado brasileiro passou a ter, a partir de então, nova estrutura de organização composta por quatro diferentes setores: 1) núcleo estratégico - correspondendo ao próprio governo, em sentido lato; 2) atividades exclusivas - serviços que só o Estado pode executar, como cobranças, fiscalizações de

impostos e poder de polícia; 3) produção de bens e serviços para o mercado - correspondente à área de atuação das empresas e 4) serviços não exclusivos - correspondente aos setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. Discutir a atuação de uma das organizações deste quarto setor na área educacional é o objetivo do presente estudo.

A publicação do Dossiê da Pesquisa *Reflexões sobre as consequências para a gestão educacional de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna (IAS)*, produto coletivo, financiado pelo Centro Nacional de Pesquisas (CNPq) e realizado em dez estados brasileiros, constitui excelente contribuição para o conhecimento e o debate deste processo. Analisa de forma crítica, em sete interessantes artigos, a atuação do Instituto Ayrton Senna - a organização não governamental (ONG) com maior número de parcerias entre os municípios brasileiros - por meio dos programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã, destacando, em especial, aspectos da oferta e da gestão educacional.

Inédito pela abrangência do estudo - foram dez os municípios pesquisados (Altamira/PA, Teresina/PI, Mossoró/CE, Campo Grande/MS, Cáceres/MT, Pico Brillante/MG, São José do Rio Preto/SP, São José dos Pinhais/PR, Joinville/SC e Sapiranga/RS) - e pela metodologia qualitativa utilizada, que envolveu desde o levantamento de fontes primárias, com prioridade aos documentos que informaram o processo de implementação dos programas citados em cada um dos dez municípios, a legislação municipal alterada em função da parceria estabelecida, o perfil socioeconômico dos municípios, até entrevistas com os responsáveis pela educação nos municípios, com os gestores das escolas pesquisadas, com os coordenadores ou responsáveis pelo Projeto nas unidades escolares e, ainda, com representante do próprio IAS.

O *Dossiê* traz reflexões teóricas e práticas sobre a atuação das empresas, em geral, e do IAS, em especial, junto às escolas e aos sistemas educacionais, obnubilando as relações dos espaços público e privado.

É de se destacar que as reflexões são fruto de estudos e debates coletivos de um grupo nacional de pesquisa, coordenado pelas professoras Vera Peroni e Theresa Adrião, envolvendo mais de duas dezenas de pesquisadores em todo o país, que se reuniram presencial ou eletronicamente durante quatro anos - tempo de duração da realização da pesquisa - com o objetivo de aprofundar a temática das relações público-privado no Estado e na educação brasileira e de promover uma adequada e interessante formação teórico-prática de (jovens) pesquisadores no Brasil.

O primeiro artigo - *Similaridades e Especificidades: comentários acerca dos casos pesquisados* informa o leitor, de maneira abrangente, sobre as ocorrências comuns no estabelecimento e viabilização das parcerias do IAS com os dez municípios, ressaltando as diferenças encontradas, fruto de peculiaridade local ou de negociação conveniada. Mostra como, em alguns casos, apesar de alguns mecanismos de democratização terem sido implantados, o IAS imprimiu uma lógica de gestão diferente da gestão democrática prevista

como direito constitucional, na medida em que aspectos competitivos e centralizadores, próprios dos processos decisórios em empresas privadas, foram estimulados.

O segundo artigo - *Estado, Terceira Via, Terceiro Setor e Instituto Ayrton Senna* - é de caráter mais teórico onde são aprofundadas algumas teses sobre as categorias “Estado” e “reforma do Estado”, a partir de uma instigante argumentação fundamentada em autores marxistas ou marxianos. Na mesma linha crítica é analisada a chamada “Terceira Via”, defendida por A. Giddens.

O terceiro artigo - *O Financiamento e o Controle Social dos Recursos da educação no contexto das parcerias firmadas entre o Instituto Ayrton Senna e municípios brasileiros* - apresenta e analisa a difícil realidade de se pesquisar o uso dos recursos financeiros públicos e sua transferência às parcerias privadas, de maneira direta ou indireta, vez que, em geral, estas parcerias são justificadas como mais “econômicas”, “sem ônus” para os entes públicos ou, ainda, não aparecem de forma transparente nas prestações de contas oficiais, mesmo quando se trata dos percentuais vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino. As autoras demonstram como os controles sociais da gestão dos recursos financeiros envolvidos em parcerias são ainda frágeis e insuficientes.

O quarto artigo - *Marco legal do público e o privado na educação no contexto pós-reforma do Estado* - situa o IAS na inserção da esfera pública da educação brasileira que pautou as reformas econômicas e administrativas no mundo ocidental a partir da década dos 1980. Destaca como no Governo FHC foi criada uma estrutura jurídica-política que estimulou a intermediação do setor privado na gestão de políticas públicas. Discute, em especial, as Lei do Voluntariado, a Lei das Organizações Sociais e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), destacando o IAS como característica deste contexto, em que filantropia e ação direta na gestão aparecem mesclados.

O quinto artigo - *Redes de Relações e o Instituto Ayrton Senna* - discute, conceitualmente, o significado das redes de relações que perpassam as atuais organizações sociais, empresas e grupos privados com o objetivo de influenciar as políticas públicas. No caso do IAS, discute-se a influência desta organização por meio dos programas: Escola Campeã, Circuito Campeão, Acelera Brasil, Se Liga e, atualmente, o Fórmula da Vitória e a conformação de suas redes de relações buscando influenciar pessoas, empresas e governos a adotarem as soluções que consideram apropriadas para a educação brasileira.

O sexto artigo - *O controle social e as parcerias entre governos municipais e o Instituto Ayrton Senna* - inicia enfrentando o difícil debate sobre as origens da noção de controle social e a concepção que emerge no Brasil, no contexto da redefinição do papel do Estado. Com relação às parcerias firmadas entre o IAS e os dez municípios pesquisados, as autoras mostram como é estabelecido um controle técnico e político, seja por meio dos instrumentos firmados das parcerias (convênios), seja via a adoção compulsória de seus materiais didáticos.

O sétimo e último artigo - *Instituto Ayrton Senna: Concepção de Gestão Educacional nos Programas escola Campeã e Gestão Nota 10* - discute, como seu título anuncia, a concepção de gestão educacional presente nos Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10, desenvolvidos pelo IAS junto às redes públicas de ensino. Partindo do pressuposto confesso de que o IAS tem, como um dos eixos de intervenção, a alteração do conceito de gestão educacional, no âmbito das secretarias de educação e unidades de ensino parceiras, procurando criar o que chamam de “escolas eficazes” e se utiliza de avaliações externas como instrumentos adequados na aferição da qualidade de tal eficácia. Mostra, também, como o IAS conta com o Sistema Ayrton Senna de Gerenciamento de Informações (Siasi), poderoso instrumento de monitoramento das atividades desenvolvidas com as unidades parceiras, uma vez que o mesmo propicia não só uma avaliação do processo, como de “produto” ou resultado final, razão pela qual a gestão democrática apesar de presente no discurso, não encontra espaço e oportunidade para ser efetuada.

Por todas essas reflexões, a leitura do Dossiê é indispensável para todos e todas que procuram compreender os caminhos, às vezes contraditórios, das políticas públicas no Brasil, mas que apostam que o *fazer político*, de forma democrática e autônoma, pode fazer do Brasil um exemplo de soberania.

Afinal, como dizia Maquiavel, em *O Príncipe*, “criar o medo no adversário é a forma mais eficiente para governar autoritariamente”. E não queremos isto. Queremos fazer diferente. Então, leiam o Dossiê!

**NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE A PESQUISA
“ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS DE PARCERIAS
FIRMADAS ENTRE MUNICÍPIOS BRASILEIROS
E O INSTITUTO AYRTON SENNA PARA
A OFERTA EDUCACIONAL”**

Theresa Adrião

Vera Peroni

**“NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE A PESQUISA “ANÁLISE DAS
CONSEQUÊNCIAS DE PARCERIAS FIRMADAS ENTRE
MUNICÍPIOS BRASILEIROS E O INSTITUTO AYRTON SENNA
PARA A OFERTA EDUCACIONAL”²**

Theresa Adrião

Vera Peroni

Este dossiê é integrado pelo conjunto de reflexões decorrentes de projeto que buscou analisar as consequências para a oferta e a gestão da educação pública dos Programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã, os quais resultaram de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna. Para tanto, selecionamos intencionalmente um conjunto de municípios brasileiros distribuídos em cada uma das cinco regiões do país que implementaram tais projetos, nos quais se desenvolveram estudos de caso (STAKE, 1983) e *os estudos sobre os casos* (PARO, 1995). Procedeu-se à identificação e análise de regularidades e especificidades evidenciadas por meio de estudo comparativo dos casos, para o que se procurou destacar “sequências importantes de eventos, testemunhas-chave para eventos passados e, particularmente, observar como esses eventos são determinados no contexto em que ocorrem.” (STAKE, 1983, p.22).

Com o objetivo de captar as especificidades relativas às consequências das parcerias firmadas sobre a gestão da educação na esfera municipal e dado o grau de desigualdade e diversidade entre os municípios e regiões do Brasil, selecionamos ao menos um município de cada Região para a realização de estudos de caso. Eles se localizaram nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Piauí, Pará e Rio Grande do Norte, nos quais estão ou estiveram em vigência os programas selecionados. O quadro abaixo detalha os municípios e projetos analisados.

² Este texto contou com o apoio técnico de Lorraine Pereira, bolsista SAE/ Unicamp

QUADRO 1 - Municípios e projetos analisados

Municípios	Número de habitantes	Projetos analisados	Coordenador (es) responsáveis ³
Pico Brillhante/MG	306.947	Escola Campeã	Profa. Dra. Maria Vieira
Campo Grande/MS	663.621	Programa Escola Campeã	Profa. Dra. Regina Cestari de Oliveira
Cáceres/MT	85.857	Gestão Nota 10/ Escola Campeã	Profa. Dra. Marilda Costa
Altamira/PA	262.538	Escola Campeã/ Gestão Nota 10	Profa. Dra. Terezinha Santos
Teresina/PI	715.360	Gestão Nota10/ Escola Campeã	Profa. Dra. Liliene Luz
São José dos Pinhais/ PR	204.316	Gestão Nota 10/ Escola Campeã	Profa. Dra. Silvana Souza
Sapiranga/RS	69.189	Escola Campeã/ Gestão Nota 10	Profa. Dra. Vera Peroni
Joinville/SC	429.604	Escola Campeã	Profa. Dra. Luciani Paz
São José Rio Preto/SP	358.523	Gestão Nota10/ Escola Campeã	Profa. Dra. Teise Garcia
Mossoró/RN	259.815	Escola Campeã/ Gestão Nota 10	Prof. Dr. Antonio L. Souza

Fonte: Adrião e Peroni (coords.), a partir de dados do Censo Demográfico de 2000.

O termo parceria designa, genericamente, os acordos formalmente firmados pelas esferas governamentais com setores da iniciativa privada, sendo a natureza dos mesmos parte constitutiva do objeto desta pesquisa. Ainda que o debate sobre o significado da relação *público-privado* seja sabidamente objeto de embates teóricos diversos⁴ (BOBBIO, 1987; HABERMAS, 1984; OFFE, C. 1986; ARENDT, H. 1997) dada a natureza do objeto a ser investigado, optamos por distingui-los em função da natureza jurídico-administrativa das partes envolvidas, de modo que: por público entende-se as entidades jurídicas de direito público e por privado as entidades jurídicas de direito privado que integram os acordos investigados (DOURADO e BUENO, 1999, p.82).

A composição das equipes de pesquisa foi bastante diferenciada, estando os resultados obtidos na relação direta dessa condição sobre o produto final de cada caso. Por esta razão, além das condições observadas no próprio campo empírico, tivemos a influência, na qualidade dos dados levantados e analisados, das condições objetivas de cada equipe local. Ainda assim, acreditamos que os resultados logrados e aqui apresentados na forma de reflexões são relevantes para a composição do entendimento a respeito dos efeitos para a gestão educacional pública de modelos forjados na esfera privada.

³ As equipes estaduais foram integradas por um conjunto variável de pesquisadores doutores, alunos de pós-graduação e de graduação, conforme conta no texto final do Relatório de pesquisa enviado ao CNPq.

⁴ No campo da educação podemos citar, entre outros, Cury (2002, 2005); Vieira, S. (1995); Cunha, L. A. (1991, 1997); Bufa (1979); Souza e Oliveira (2003); Oliveira (2004); Peroni (2005); Adrião e Peroni (2006), entre tantos outros.

Vale destacar os recursos metodológicos adotados para a consecução da pesquisa. O período selecionado para a coleta dos dados relativos à oferta e gestão da educação local correspondeu ao ano imediatamente anterior ao início da parceria estabelecida pelo município, até o ano de sua conclusão ou até o ano de 2009, no caso de parcerias ainda em vigor. Exceção feita ao município de Sapiranga, no Rio Grande do Sul, uma vez que lá a parceria teve início em 1996 e os dados relativos a 1995 não foram localizados.

As equipes locais procederam a um levantamento de fontes primárias de cunho documental que informassem sobre: o processo de formalização e implantação dos Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10; as alterações na legislação educacional do município; as formas de contratação e remuneração do magistério; a organização da rede municipal de ensino (matrículas, número de aprovações, reprovações e abandono, resultados no Ideb e Saeb, dentre outros aspectos). Atentou-se também para informações relativas ao perfil socioeconômico do município.

Efetivou-se ainda pesquisa em uma escola de cada município participante, cuja identificação será preservada. Buscou-se selecionar escolas que, favorecendo o desenvolvimento da pesquisa, possuíssem diretores em exercício desde a implantação do Programa e que tivessem apresentado melhorias no ensino evidenciadas em indicadores como Ideb e Saeb. O contato com a escola buscou favorecer, por meio da realização de entrevistas semi-estruturadas e da observação, o levantamento de informações relativas à estrutura político-administrativa da escola; aos processos de elaboração e implantação de seu PPP; aos indicadores de desempenho escolar; ao *locus* decisório (onde estão os segmentos envolvidos na definição de metas, objetivos e estratégias da gestão da escola); à caracterização do perfil dos educadores (formação, atribuições, salário, seleção, jornada e existência de premiações ou outras formas consideradas como incentivos).

As entrevistas semi-estruturadas (Triviños, 1987) foram realizadas a partir de roteiro geral não detalhado, elaborado e discutido coletivamente, tendo sido depoentes no conjunto dos municípios o responsável pela educação no município e representante de órgão gestor municipal, o gestor da escola pesquisada e o coordenador ou responsável pelo Projeto IAS na unidade escolar.

Além das informações coletadas no âmbito dos municípios, foram realizadas entrevistas com representante do IAS, bem como se buscou informações sobre o funcionamento da Fundação Ayrton Senna localizada em Londres. Neste caso, contamos com o apoio da Prof.^a Dra. Clementina Marques Cardoso, professora da Universidade de Londres. Todas as entrevistas foram concedidas com a anuência dos entrevistados, sendo respeitada sua posição a respeito de se manter seu anonimato. A pesquisa teve financiamento do CNPq e contou com o apoio da Anpae, na medida em que integrou o **Programa de Pesquisas Educacionais** da entidade. As informações e análises decorrentes dos casos em estudo

integram relatório de pesquisa disponível para consulta nas instituições de origem dos pesquisadores e corresponderam à fase 1 desta investigação. Já o dossiê aqui apresentado organiza-se por um conjunto de textos derivados da pesquisa em sua fase 2, na qual os temas que emergiram dos casos analisados receberam tratamento teórico pelos autores que os subscrevem a partir de orientações gerais derivadas de seminários internos da pesquisa.

**SIMILARIDADES E ESPECIFICIDADES:
COMENTÁRIOS ACERCA
DOS CASOS PESQUISADOS**

**Theresa Adrião, Vera Peroni,
Regina T. Cestari de Oliveira,
Teise Garcia, Liliene X. Lux, Marilda Costa,
Terezinha F.A.M. dos Santos,
Maria Vieira Silva, Dalva V.G. Gutierres,
Luciani Paz Comerlatto,
Silvana A. de Souza e Lisete Arelaro**

SIMILARIDADES E ESPECIFICIDADES: COMENTÁRIOS ACERCA DOS CASOS PESQUISADOS

Theresa Adrião, Vera Peroni,
Regina T. Cestari de Oliveira,
Teise Garcia, Liliene X. Lux, Marilda Costa,
Terezinha F.A.M. dos Santos,
Maria Vieira Silva, Dalva V.G. Gutierrez,
Luciani Paz Comerlato,
Silvana A. de Souza e Lisete Arelaro

Introdução

Com o objetivo de delinear as condições recorrentes e, por oposição, aquelas cuja especificidade seja relevante destacar para efeito da pesquisa aqui desenvolvida, apresentaremos alguns destaques no que se refere a processos relacionados à introdução da parceria para a gestão dos municípios estudados.

QUADRO 1. Relação de municípios e período de vigência das parcerias relativas aos programas Escola Campeã e Gestão Nota 10

Município	Ano de início da parceria	Ano de término da parceria	Partido do prefeito quando da adoção da parceria
Altamira/PA	2001	Em continuidade	PMDB
Campo Grande/MS	2001	2004	PMDB
Pico Brillhante/MG	2001	2004	PFL
São José do Rio Preto/SP	2001	2009	PPS
Cáceres/MT	2001	Em continuidade	PSDB
Sapiranga/RS	2001	2006	PPB(?)
Mossoró/RN	2001	2009	PFL
São José dos Pinhais/PR	2001	2008	PFL
Joinville/SC	2005	2008	PSDB
Teresina/PI	2001	Em continuidade	PSDB

Fonte: os autores, com base nos relatórios das pesquisas estaduais.

*A pesquisa englobou o período correspondente a um ano antes da implantação do início da parceria até um ano após seu término.

O início da parceria decorreu de iniciativa do IAS, aceita pelos gestores em exercício nos casos de São José do Rio Preto/SP, Altamira/PA, Joinville/SC, São José dos Pinhais, Sapiranga e Mossoró. O município escolheu a parceria em Cáceres/MT, Campo Grande/MS, Teresina/PI e Pico Brillhante/MG.

Pelas informações coletadas nas entrevistas e análise documental efetuadas pelas equipes estaduais, constatou-se que, em todos os municípios que implantaram o “Escola Campeã”, os termos de convênio exigiram contrapartidas para o caso de Altamira: 1) Uma Carta de Adesão e Compromisso ao Programa Escola Campeã; 2) Documento de Registro da Concordância do Prefeito em escolher o Secretário (a) de Educação e o Gerente do Programa, segundo perfil estabelecido pelo IAS; 3) Elaboração de Diagnóstico da Educação do Município; 4). Seleção de Três Atividades Prioritárias a serem Desenvolvidas no Município, em 2001 (SANTOS, GUTIERRES, 2010).

Em alguns estudos, informou-se que prefeitos de um conjunto de municípios brasileiros foram convidados a participar de um seminário em Brasília no final de 2000, promovido pelo IAS, no qual se apresentou o trabalho do Instituto e o convite para a participação no Programa Escola Campeã. No mesmo evento, encontravam-se presentes representantes da Fundação Pitágoras (SANTOS, GUTIERRES, 2010; SOUZA, 2010).

Já em Mossoró, os acordos com o IAS datam de 1998 e resultaram de uma indicação do escritório da Petrobrás local (LEITÃO, ALBUQUERQUE, 2010). Nos casos em que a parceria do IAS teve início antes de 2005, encontramos a mediação entre o IAS e os governos locais de fundações vinculadas a empresas estatais: Banco do Brasil e Petrobras, além de Fundação Luis Carlos Magalhães. Tendemos a acreditar que neste primeiro período da presença do IAS junto aos governos municipais, ele contou com a fluência usufruída por representantes locais dessas grandes empresas. Tal situação é explicitamente declarada pelos entrevistados de São José dos Pinhais, Mossoró e Campo Grande. Em Sapiranga, o termo de convênio que implantou o Programa Acelera Brasil no ano de 1998 faz menção explícita à presença do Centro de Ensino Tecnológico (Ceteb), coordenado à época por João Batista de Araújo Oliveira.

Destacamos que nenhum município consultou a comunidade escolar para a instituição da parceria. Em Pico Brillhante/MG, conforme entrevista concedida pela secretária de educação da época, “o prefeito municipal, por meio de sua esposa que atua como deputada estadual, e por ser da área da educação (diretora de escola estadual) se interessou pelo assunto, (...) então essa decisão ficou nesse nível, mais ou menos com a presença de duas ou três pessoas que estavam na reunião, onde conversamos e decidimos por fazer o encaminhamento para São Paulo”(LELIS e SILVA, 2010).

De maneira similar à anterior, em São José do Rio Preto/SP, a implantação da parceria ocorreu sem qualquer discussão prévia ou envolvimento das escolas com a rede ou conhecimento por parte das escolas. A própria Secretária Municipal de Educação, responsável pela implantação do Programa

Gestão Nota 10 em 2005, informou em entrevista que não participou das discussões sobre a parceria, pois quando assumiu (foi a terceira responsável pela pasta durante os dois mandatos do prefeito municipal) esta já havia sido firmada. Depoimentos de outros técnicos da secretaria municipal de educação reiteram que a decisão foi do poder executivo. (GARCIA *et all*, 2010).

As justificativas para a adoção da parceria declaradas pelos entrevistados pautavam-se na falta de organicidade e de “profissionalismo” da gestão da educação municipal (São José dos Pinhais - PR; Mossoró - RN) ou na “qualidade lastimável” dos indicadores de desempenho (Teresina - PI). No caso de São José do Rio Preto - SP, os técnicos entrevistados justificam a parceria inicialmente como um desejo do prefeito municipal. Todavia, destacam a contribuição do IAS à organização da rede municipal, sobretudo após o processo de municipalização, iniciado em 1997. (GARCIA *et all*, 2010). Os gestores entrevistados em Cáceres - MT atribuem a parceria à falta de organização da Secretaria de Educação, aos baixos índices dos indicadores de desempenho, (a primeira gerente do programa Escola Campeã chegou a afirmar que na secretaria “era tudo muito bagunçado”) e ao fato de que o IAS os ensinou a organizar as normativas e demais legislações necessárias ao funcionamento do sistema. O prefeito municipal, responsável pela implantação da parceria, declarou que ela mesma se deu por sua vontade pessoal (COSTA *et all*, 2010).

Quanto à apresentação da parceria à comunidade em Cáceres, realizou-se um “Grande Seminário com os diretores da rede, explicando o que era o Programa Escola Campeã e o trabalho a ser realizado. Também havia um programa de rádio, com material elaborado e encaminhado pelo IAS aos municípios, que servia para promover a adesão da comunidade escolar e local” (COSTA *et all*, 2010, p. 9).

Em Campo Grande-MS, foi realizada uma reunião na qual foi entregue o manual e avisado que o Programa iniciaria e que os participantes seriam supervisionados no acompanhamento das metas das escolas. Em São José do Rio Preto- SP, coube aos diretores repassar as informações à comunidade escolar. Ao mesmo tempo, é interessante destacar que, nos municípios em que não existiam colegiados, eles foram implantados na vigência do “Escola Campeã”. No caso de São José dos Pinhais, a própria criação do sistema municipal decorreu de solicitação do IAS. A pesquisa em Pico Brillante indica que os colegiados escolares foram minimizados nos planos de ação da rede durante o período da parceria, dado que a participação da comunidade fora deslocada para o desenvolvimento de trabalho voluntário envolvendo inclusive formas alternativas para arrecadação de recursos. Em Joinville-SC, as informações sobre a aderência ao IAS e as suas implicações para a educação local passou do prefeito para o secretário de educação, que as repassou para as coordenadoras pedagógicas, as quais ‘orientaram’ as gerentes de ensino - responsáveis finais pela apresentação aos demais segmentos da rede (direções e professores). Além disso, os segmentos educacionais ‘contaram’ com as formações constantes do IAS, principalmente

no 1º ano da parceria. A partir do 2º ano as formações na escola ocorreram de forma indireta, ou seja, tornou-se tarefa das equipes da gestão de sistema e da gestão escolar. Quanto ao motivo pelo qual a parceria encerrou em Cáceres, o processo se arrastou por um ano e meio (janeiro de 2009 a agosto de 2010), conforme informações da coordenadora do “Gestão Nota 10”. Os gestores da SME, empossados na nova gestão municipal, começaram a questionar o valor gasto com os programas, cerca de R\$ 98.000,00 por ano; ainda no ano de 2009, em consulta realizada junto aos diretores municipais sobre a continuidade da parceria, eles declararam o desejo de encerramento. Por esses motivos, a parceria foi renovada por apenas um ano, no período de julho de 2009 a julho de 2010, ficando um semestre com os programas em funcionamento, mas sem assinatura de convênio. Isso gerou bastante desgaste na relação entre a prefeitura e o IAS. Durante o período, a prefeitura municipal não foi mais convidada a participar de nenhuma atividade promovida pelo IAS, que sugeriu o encerramento da parceria, em agosto de 2010 (COSTA *et al.*, 2010). Em São José do Rio Preto, Sapiroanga e São José dos Pinhais, o encerramento coincidiu com a eleição de novo governo municipal. Sapiroanga consultou formalmente e São José do Rio Preto informalmente as escolas sobre a pertinência da manutenção da parceria e estas foram contrárias (GARCIA *et al.*, 2010; PERONI *et al.*, 2010). Em São José dos Pinhais não houve consulta prévia pelo governo municipal à rede acerca da decisão de encerrar a parceria com o IAS, mas quando a decisão foi informada aos diretores de escola, foi muito bem aceita, pois, além da troca de governo, os entrevistados declararam que a mudança para o “Gestão Nota 10” implicou alterações não adequadas e que levaram ao acirramento das críticas por parte da própria equipe da secretaria de educação. Ainda, em São José do Rio Preto, segundo um dos técnicos, um dos assessores do IAS indicava, em 2009, que o município já havia “avançado” o suficiente com a parceria. Além disso, no procedimento de consulta informal houve, por parte dos gestores, reclamações em relação ao elevado volume de trabalho decorrente dos registros solicitados pelo Instituto (GARCIA *et al.*, 2010). Assim, além da troca de governo municipal, também pelo desgaste havido na segunda fase da parceria, segundo a avaliação dos trabalhadores das instituições envolvidas, a parceria teria sido interrompida em 2009 (SOUZA, 2010). Mossoró suspendeu a parceria também em 2009 “por razões administrativas e de compatibilização do tempo de realização de outros programas do MEC” (LEITÃO e ALBUQUERQUE, 2010). Em Joinville, o final da parceria ocorreu devido à troca de governo.

Quanto à premiação: em Campo Grande havia avaliação de desempenho antes da parceria, mas é durante a sua vigência que a avaliação vincula-se à premiação. Em Altamira consta que a mudança ocorreu no Plano de Carreira, que passa a definir que “a partir da parceria com o IAS, o desempenho, o auto-aperfeiçoamento profissional e a produtividade do trabalho do professor associado ao alcance de metas e resultados se transformam nos temas centrais” (SANTOS e GUTIERRES, 2010). Neste município, a progressão funcional passa a ocorrer pelo resultado no desempenho e premiação. Em Mossoró, o Plano

de Cargos e Salários implantado em 2006 não faz menção ao expediente da premiação para docentes, assim como o de São José dos Pinhais, implantado em 2004. Em Teresina, no ano de 2004, instituiu-se a avaliação por mérito dos professores, com impacto sobre os salários, sendo deslocada em 2006 para uma avaliação das unidades escolares. (LUZ *et all*, 2010). Em São José do Rio Preto não ocorre premiação na rede. Decorrente da parceria, a gestão municipal recebeu, em 2008, o Prêmio Gestão Nota 10, instituído pelo próprio IAS. Em Cáceres, não há menção à premiação na rede. Tampouco o PCCS absorveu a ideia de progressão na carreira com base no cumprimento de metas. Havia, sim, uma avaliação docente a cada final de semestre, cujos critérios eram o cumprimento das metas instituídas pelo IAS, com reflexos na atribuição de aulas. A escolha das salas e turmas pelo docente tinha como um dos critérios os pontos obtidos desta avaliação (COSTA, *et all*, 2010).

Quanto à seleção de diretores: em Campo Grande era cláusula do termo aditivo da parceria a seleção meritocrática dos diretores, com prova, elaborada pela Fundação Luís Eduardo Magalhães, de competência técnica para avaliação dos candidatos, mas apesar de viabilizar todas as etapas sugeridas pelo IAS, o poder executivo continuou nomeando e exonerando os diretores da rede, como acontecia antes da parceria. Em Pico Brillante também ocorreu a realização do processo de seleção de diretores por critérios de competência técnica e por exigência do “compelida pela Coordenação Nacional do PEC, que ameaçava excluir do Programa todos os municípios que não realizassem o processo seletivo de escolha de diretores – premissa da autonomia administrativa da escola, segundo o PEC – Pico Brillante realizou o “Processo de Seleção dos Diretores da Rede Municipal de Ensino por Critérios de Competência Técnica” (LÉLIS e SILVA 2010), sob a coordenação técnica da consultoria mineira Desafios e Produções Ltda. O processo seletivo ocorreu em etapas: prova escrita (eliminatória), prova de títulos e entrevista (classificatória) e validação pela comunidade escolar (classificatória e cumulativa). No mesmo sentido, Altamira atendendo à recomendação do Instituto de que o município adotasse critérios técnicos para a escolha e nomeação de diretores, “em 2004 a Semec promoveu a escolha técnica dos diretores de escola por meio de provas (Língua Portuguesa, Gestão Escolar, Legislação Educacional)” (SANTOS e GUTIERRES, 2010). No entanto, “ao final prevalecia a escolha do Prefeito, quando das entrevistas realizadas com os candidatos. Atualmente, o provimento do cargo é de inteira decisão do Prefeito”.

São José dos Pinhais também implantou a escolha de diretores em um sistema misto de critérios técnicos e consulta à comunidade, a partir da parceria com o IAS (antes os diretores eram nomeados por indicação política), havendo uma prova escrita eliminatória para os candidatos a candidatos à direção, seguida de apresentação da proposta (dos aprovados na prova escrita) em assembléia à comunidade e, por último, a votação. O mandato ou a gestão do diretor era avaliado anualmente por três segmentos (a secretaria de educação, a comunidade escolar e os trabalhadores da escola), processo no qual deveria receber nota igual ou maior a 60 para ser aprovado e ter continuidade. No entanto, na segunda fase da parceria

(2005-08) o peso da avaliação da secretaria passou a ser maior do que o dos outros segmentos, a ponto de sua avaliação, quando baixa, ter tirado o mandato de vários diretores, ainda que estes tivessem tido boa avaliação dos outros dois segmentos, o que caracterizava um mecanismo regulamentado no qual a secretaria poderia interromper o mandato dos diretores.

Em Joinville, o critério meritocrático não fora instituído, já que a escolha da direção das escolas até 2008 dava-se sob duas formas distintas ou simultâneas: indicação do secretário de educação e/ou políticos (vereadores) do município; ou lista tríplice feita na escola, (...)” (COMERLATTO, 2010). A lista tríplice baseava-se no Art. 18 da Lei 5152 de gestão democrática do ensino público municipal, o qual indicava os seguintes requisitos:

- Ter um mínimo de cinco anos de exercício profissional na RME, como professor efetivo, graduado em curso superior, em área do Magistério ou ter exercido a função de supervisor ou Orientador Educacional por, no mínimo, dois anos;
- Não ter praticado ato que desabone a sua conduta profissional, comprovado mediante declaração do núcleo de recursos humanos na SMEC, sob as penas da lei;
- Ter exercido, preferencialmente, a função de auxiliar de direção por no mínimo dois anos, ou de direção.

Em Cáceres consta que, apesar de a eleição de dirigentes ter sido instituída desde 1998, na prática o cumprimento desse dispositivo não acontecia na totalidade das escolas da rede pública municipal. Com a parceria, desde 2004, a candidatura ao processo de eleição ficou vinculada a curso de aperfeiçoamento em gestão e à aprovação em uma avaliação, “mediante prova escrita, da Capacidade de Gerenciamento Específico” (COSTA *et all*, 2010). A partir de 2005, o exercício da função do diretor está condicionado ao cumprimento de metas na unidade escolar, formalizado no Instrumento Particular de Parceria, de 07 de julho de 2005.

Teresina adotava a eleição para dirigente escolar antes da presença do IAS, a partir do que passou a exigir a formação prévia e, em 2005, a articular a permanência no cargo ao cumprimento de metas pela escola.

Em São José do Rio Preto, no ano de 2001, foi implantada a Lei 4.834, que instituía, entre outros mecanismos de democratização nas escolas tais como os conselhos escolares, a eleição de diretores a partir da vacância dos cargos. Tal procedimento não foi atribuído pelos entrevistados à parceria, mas à proposição política da administração municipal à época. Os conselhos foram criados, mas a eleição de diretores nunca chegou a ocorrer. Embora o Estatuto do Magistério, aprovado ainda em 2001, previsse a referida eleição, logo a seguir o artigo foi revogado (GARCIA, *et all*, 2010).

Em Cáceres, houve um conjunto de iniciativas que dão indícios de democratização nas escolas, antes da parceria, tais como: formação de conselhos escolares, em 1999 (Edital N°12/95/SEDUC/MT); escolha do diretor pela comunidade escolar (Lei Complementar N° 30, de 26/05/1998). No entanto, o Decreto Municipal N° 320/2002, institui o Programa de Autonomia Financeira (PAF) para as escolas públicas do município, atendendo a um indicador de gestão do Programa Escola Campeã, assim como os decretos municipais N°. 327, de 21/08/2002 e N°. 256, de 25/05/2005, que reafirmam a obrigatoriedade da escolha do diretor pela comunidade escolar e propõem critérios para eleição e provimento de cargos de diretores de escolas públicas. Dentre os critérios apontados no Decreto de 2005, está a participação dos candidatos em ciclos de estudos e assinatura de Termo de Compromisso para cumprimento de metas.

Quanto ao Plano de Carreira, em Campo Grande entrou em vigência antes da parceria e sofreu modificações após seu encerramento. Em São José do Rio Preto, o Plano de Carreira é aprovado no início da parceria, em 2001, pela Lei Complementar 138, que dispõe sobre o Estatuto, Plano de Carreira, Vencimentos e Salários do Magistério Público. Em Altamira um ano antes da parceria, já ocorreram mudanças no Plano de Carreira, que passou a associar a remuneração do professor ao seu desempenho e aos índices de qualidade da escola. Mas, durante a parceria, ocorreu o terceiro Plano de Carreira que, no artigo 56, “define o auto-aperfeiçoamento profissional, a criatividade, a premiação pela competência técnica e o compromisso do professor com os resultados do ensino como os objetivos principais do Plano”. Outra alteração é que “o tempo de serviço não é mais considerado para a progressão horizontal, pois 50% da pontuação atribue-se ao bom desempenho e 50% à formação continuada, segundo o Art. 66 do Plano” (p. 21-23). Em São José do Rio Preto, em 2001, foi aprovada a Lei Complementar n° 138, de 28 de dezembro, que instituía o Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público Oficial, reiterando a eleição de diretores escolares, como única exceção ao provimento de cargos por concursos públicos da classe docente e especialistas (SANTOS e GUTIERRES, 2010). Em São José dos Pinhais, o Plano de Carreira não chega a vincular a remuneração dos professores a índices de qualidade da escola onde atua o profissional. Em Joinville, antes da parceria com o IAS, a Lei Ordinária n° 2303 de 29.12.1988 instituiu o Plano de Carreira do Magistério, cujo conteúdo manteve-se inalterado até 2008, quando ocorreu a mudança do governo municipal.

O estudo de Altamira/PA ressalta que, no Programa Escola Campeã, “entre os 22 indicadores de gestão para a rede municipal propostos pelo IAS destacava-se o item valorização do professor, que apontava a necessidade de Plano de Carreira com características determinadas, dentre elas: a) a minimização ou eliminação de aumentos salariais para titulação adicional e para tempo de serviço;

b) a criação de incentivos relacionados com o desempenho do professor ou da escola; c) o pagamento por nível de atuação e não por nível de formação” (SANTOS e GUTIERRES, 2010).

Estabeleceram-se sanções para professores no caso de Joinville.

Em Cáceres, assim como no estudo de Altamira, o Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS), aprovado e sancionado pela Lei Complementar Nº 47, de 29 de setembro de 2003, ano em que já estava em vigor a parceria, acata as mesmas recomendações prescritas nos Indicadores de Gestão para a rede municipal, no tocante à valorização do professor (COSTA *et all*, 2010).

Quanto aos parceiros, em Pico Brillhante, São José dos Pinhais e Mossoró, a empresa parceira Auge foi muito atuante, tanto no acompanhamento do sistema quanto das escolas. Cáceres também aponta uma assessoria do IAS principalmente no período de implementação da parceria. “No primeiro ano da parceria, havia a presença constante deste consultor que, além de trabalhar internamente com a equipe da secretaria, prestava consultoria aos diretores e fazia visitas às escolas. O acompanhamento era sistemático, feito por meio de relatórios e coleta de dados.” (COSTA *et all*, 2010).

Os estudos de Joinville, São José dos Pinhais e Mossoró destacam alteração na dinâmica e presença do IAS na assessoria direta aos sistemas de ensino, indicando claramente que essa presença fora mais frequente no início da parceria (Escola Campeã), em alguns casos por meio da oferta de formação em serviço aos gestores, condição abandonada com a introdução do “Gestão Nota 10” e que, segundo entrevistados de São José dos Pinhais, não fora bem aceita pela rede. Em São José do Rio Preto, a implantação do Gestão Nota 10 contou com assessoria do IAS, por meio de capacitação aos gestores. Quanto ao impacto no desenho institucional, todos os municípios pesquisados indicaram alterações na organização e estrutura do órgão gestor da educação municipal. Isto ocorreu desde a inclusão de uma função de superintendência específica para coordenar os programas, até a elaboração, com assessoria direta do IAS, para a definição de PME e de normas e criação de rotinas no interior dos órgãos gestores, de maneira a incorporar as diretrizes expressas nos termos aditivos, anualmente instituídos no termo inicial da parceria. Como exemplo, Cáceres aponta que, com o convênio firmado em janeiro de 2001, iniciaram-se os trabalhos de reestruturação da SMEC, sob o acompanhamento sistemático de um consultor (técnico) do IAS na elaboração das normativas, da documentação necessária à “legalização” da rede” (COSTA *et all*, 2010). Da mesma forma que Cáceres, Joinville sofreu várias alterações na sua forma de gerir a educação a partir da aderência ao Gestão Nota Dez.

Tais alterações tiveram como ponto de partida a reformulação do organograma de gestão, a delimitação em documento (portarias) sobre as incumbências (tarefas) de cada função e a criação de instrumentos de responsabilização. Além disto, fruto da orientação do IAS, foi elaborada a Lei 5152, de gestão democrática da educação municipal. Segundo relato de uma superintendente da rede, tal lei jamais saiu da gaveta, apenas foi criada devido à preocupação do IAS em estar em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996, onde ambas indicam a gestão democrática como modelo

de gestão educacional.

A lógica decisória instituída a partir da implantação do Escola Campeã mostrou-se muito mais hierárquica. Segundo uma entrevistada de Cáceres, o superintendente da secretaria de educação era responsável por acompanhar certo número de escolas e o desenvolvimento dos programas. Todo mês havia reunião entre ele e os diretores das escolas e a cada dois meses a coordenadora do IAS vinha trabalhar com eles que, posteriormente, repassavam os resultados às escolas. As informações coletadas em São José dos Pinhais indicam que a centralização e o controle sobre o funcionamento das escolas foram ainda mais acentuados após a introdução do Siasí, via Gestão Nota 10, situação que precipitou o término da parceria.

Quanto ao financiamento do programa, Cáceres apontou os altos custos para a sua manutenção: “em média R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) mensais, para pagar a empresa de consultoria denominada “Inclusão”, credenciada pelo IAS e responsável por “acompanhar a implementação do Programa no Município”, além do pagamento de R\$ 1.800,00 mensais, entre julho de 2009 e julho de 2010, à Empresa Auge Tecnologia e Sistemas, responsável técnica pelo Siasí. Segundo Santos e Gutierrez (2010), em Altamira, o Programa Gestão Nota 10, em 2005, implicava um gasto mensal de 400 reais, aumentado para um mil reais em 2009 a título de “custo técnico” pela manutenção do Siasí. Em São José do Rio Preto, as entrevistas indicam que, no Programa Gestão Nota 10, o termo de parceria indicava que os gastos com reuniões e deslocamentos da equipe do município para São Paulo, sede do IAS, deveriam ser custeados pela municipalidade (GARCIA *et al*, 2010). Em Joinville, segundo relato do secretário de educação, todos os deslocamentos do município para a sede em SP eram custeados pelo IAS. O único gasto do município seria para a manutenção do Siasí.

Quanto ao registro das atividades solicitado à escola e, em alguns casos, às secretarias de educação, verificamos que o estudo de Joinville destaca que o material utilizado era bastante detalhado e visava um acompanhamento e controle dos resultados: “[...] com a parceria, apreendemos o quanto é importante registrar tudo. Com certeza isso determinou a grande qualidade da educação que temos hoje”. Além disso, para a gerente de ensino, “[...] após a parceria instaurou-se a cultura da leitura, dos temas em dia, e também a cultura de não faltar na aula. 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). Segundo relato de uma diretora, devido à demanda burocrática e pedagógica, é necessário levar, para preencher em casa, algumas planilhas de acompanhamento, pois tudo que é registrado deve ser, no mínimo, verificado pelo diretor. Além disto, o diretor tem a tarefa de entrar em sala de aula para acompanhar o trabalho docente, certificando-se do desenvolvimento do planejamento. Neste sentido, após avaliação negativa, o docente é chamado e informado dos objetivos e metas não

atingidos e orientado na busca do alcance de tais indicadores. Em muitas situações, o professor assina um documento comprometendo-se a mostrar um melhor desempenho e ou a ciência da sua ‘dificuldade’.

Em São José do Rio Preto, houve “resistência inicial em função da exigência dos registros serem sistematizados, já que a tomada de decisões tinha como referência os referidos documentos. Tudo é meticulosamente registrado e o gestor precisa averiguar atentamente todas as variáveis as quais a escola está sujeita para julgar da forma mais precisa o que elas sinalizam” (GARCIA *et. al*, 2010, p.28).

Em Cáceres, “uma das mudanças mais visíveis e polêmicas desde o início da parceria foi o fato de se ter que registrar muitos dados, em especial, os entrevistados se referem à questão das faltas dos alunos e seus motivos. Outras mudanças foram as rotinas e os fluxos; a primeira, uma ação da gestão para controle e disciplinamento das atividades cotidianas a serem realizadas na escola (presente, primeiro, no “tijolão” que cada gestor recebeu e nos Manuais Gestão Nota 10); a outra, uma sequência de conteúdos com prazo já estipulado para que o professor desse conta de desenvolvê-los em sua sala de aula. Desse modo, mesmo elaborando seu próprio plano, o professor tinha que cumprir com o estabelecido pelo programa” (COSTA, *et all*, 2010).

É interessante ressaltar que, mesmo com o término da parceria, algumas práticas ficaram consolidadas no cotidiano escolar. No relatório de São José do Rio Preto consta que “ao analisar as fichas de registros durante a vigência da parceria, comparando-as com as do ano de 2009, quando o IAS não mais atuava no município, é notável que as mesmas continuem idênticas quanto ao conteúdo, alterando-se apenas fontes e tamanho das letras. Além disso, outros tipos de registros foram mantidos nessa Unidade Escolar, inclusive aproveitando-se ainda do material elaborado pelo próprio Instituto” (GARCIA *et all*, 2010).

Acreditamos que a ausência de consulta prévia à comunidade escolar a respeito do estabelecimento dos programas pode, ao menos em parte, ser explicada pela lógica inerente ao formato de gestão educacional proposto, no qual a liderança é identificada com a centralização das decisões, tanto no âmbito das secretarias ou afins, quanto no âmbito da escola. É possível perceber, através dos estudos de caso, que o IAS influenciou na gestão do Sistema e da escola, modificando o desenho institucional, a legislação, a concepção de gestão, estabelecendo hierarquias e principalmente retirando a possibilidade de liberdade de ensino e autonomia pedagógica, conforme previsto na LDB e CF. O controle tanto das metas quanto das rotinas de trabalho englobava a todos: secretário de educação, pessoal da secretaria da escola, coordenador pedagógico, diretor, aluno. Em alguns casos, a parceria acabou, mas a legislação por ela introduzida permanece. Em outros, as rotinas permanecem nas escolas ou a lógica encontra-se subjacente ao previsto no PPP ou instrumento similar de planejamento.

A perspectiva centralizadora pode ser evidenciada tanto no controle privado dos dados educacionais

de um setor público, situação regulada por alguns termos de convênio que vedavam o acesso aos dados do município, sem prévia autorização do IAS e permitida pela adesão ao Sias; quanto no estabelecimento de metas iguais para o desempenho a serem atingidas por redes tão díspares quanto São José do Rio Preto e Mossoró. 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, tornada direito constitucional após muitas lutas, uma vez que a adoção daqueles mecanismos articulava-se a uma lógica competitiva e, ao mesmo tempo, centralizadora dos processos decisórios em esferas privadas.

Referências

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo. v. 38, n. 135, set./dez. 2008.

ADRIÃO, T. M de F.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. 2ª . ed. São Paulo: Xamã, 2007.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. *Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*. Relatório de Pesquisa, 2010.

BEZERRA, E. *Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?* Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008, 181 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto n. 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de parceria público-privada federal - CGP e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 7 de março de 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 5 de junho de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, 13 de setembro de 1996.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas

para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 de maio de 2000.

BRASIL. Lei n. 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 e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 de março de 1999.

BRASIL. Lei n. 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei no. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. *Diário Oficial da União*. Brasília, 25 de dezembro de 1996.

BRASIL. PDRAE. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, 1995.

CÂNDIDO, A. A estrutura da escola. In: PEREIRA, L.; FORACCHI, M. *Educação e sociedade*. 12ª . ed. São Paulo: Editora Nacional, 1985. p. 107-128.

CLAD. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, CLAD/BID. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COSTA, M. Estudo de caso Mato Grosso. 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, 2010.

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, 2010.

LEITÃO, L.; ALBUQUERQUE. Estudo de caso Rio Grande do Norte. 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, 2010.

LÉLIS; SILVA, M. Estudo de caso Minas Gerais. 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, 2010.

LIMA, L. *Administração do sistema educativo e das escolas de Portugal* (1986- 1996). Lisboa: Ministério da Educação, 1997.

OLIVEIRA, R. T. C. de. O conflito público versus privado: a atuação dos organismos representativos da sociedade civil no processo de elaboração da LDB - 1988 a 1996. *Revista Quaestio*, Sorocaba, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 49-65, 2004.

PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. *Programa dinheiro direto na escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Brasília, DF: Inep, 2007.

PERONI, V. *A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via*. In: VIOR, S.; MISURACA, M. R.; ROCHA, S. (Orgs.). *Formación de docentes que cambió después de los '90 em las políticas, los currículos y las instituciones*. Buenos Aires: José Baudino Ediciones, 2009.

PERONI, V. *Redefinições no papel do Estado: parcerias público/ privadas e a gestão da educação*. *Anais do Congresso Ibero-Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Portugal e Espanha, 2010.

SANTOS; GUTIERRES. Estudo de caso Pará. 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, 2010.

SOUZA, S. Estudo de caso Paraná. 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, 2010. (CNPq)

SZAZI, E. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. 3ª Ed. São Paulo: Petrópolis, 2003.

Sites Consultados

<http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna>. Acesso em 05/06/2010

<http://www.redevencer.org.br/v2/conteudo/contexto>. Acesso em 13/07/2011

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao>.

Acesso em 13/07/2011 <http://www.folha.com.br>. Acesso em 10.06.2010 <http://www.coc.com.br>.

Acesso em 13/07/2011 <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 13/05/2009 <http://www.auge.com.br>.

Acesso em 10/05/2010

<http://pop.unicruz.edu.br/> Acesso em 09/05/2010

**ESTADO, TERCEIRA VIA,
TERCEIRO SETOR E O
INSTITUTO AYRTON SENNA**

Vera Peroni

Maria Vieira Silva

ESTADO, TERCEIRA VIA, TERCEIRO SETOR E O INSTITUTO AYRTON SENNA

Vera Peroni

Maria Vieira Silva

O tempo presente coloca em pauta novos desafios para o incessante processo de construção de mecanismos para a democratização da escola pública. Os desafios se instauram, sobretudo, pelos condicionantes do quadro de arrefecimento dos espaços coletivos e públicos ocasionados pela ascensão das políticas neoliberais e dos múltiplos mecanismos derivados da reforma do Estado. Nas duas últimas décadas, presenciamos na realidade brasileira uma intensificação da participação de entidades do terceiro setor na escola pública, por meio de múltiplas ações. Os dados apreendidos na pesquisa *Análise das consequências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional* evidenciam o grau de organicidade entre a esfera pública e a esfera privada ensejado pelas diretrizes, proposições e mutações propostas pelo Instituto para a educação pública, por meio do *Programa Escola Campeã e Acelera*. Tais programas produzem expressivas mudanças na gestão no âmbito do sistema educativo e nas unidades escolares. Tendo como referência os aspectos constitutivos dos novos contornos da relação entre o setor público e privado, abordaremos as dimensões históricas e políticas de cariz macrossocial que possibilitaram a ascensão e consolidação do terceiro setor. Para tanto, desenvolveremos análises sobre as dimensões políticas da reforma do Estado mediante nexos e correlações com a expansão e consolidação da Terceira Via e do Terceiro Setor.

Estado e Reforma do Estado

Estudos sobre Estado e reforma do Estado têm sido pródigos na literatura sobre as políticas educacionais e têm ressurgido ciclicamente nas pesquisas vinculadas a esse campo de estudos. Nas décadas recentes, fomos instigados a novas problematizações sobre a temática, tendo em vista as grandes mutações implementadas no interior do aparelho de Estado na realidade brasileira, ensejadas pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e operacionalizadas pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) a partir de 1995. A materialização do referido Plano constitui e é constituinte de múltiplas

configurações entre a esfera pública e privada, na relação entre a sociedade civil e a sociedade política e se reflete nos novos contornos para as políticas públicas e para as diferentes instâncias do setor social.

Destarte, neste debate torna-se fundamental o aprofundamento de algumas teses sobre as categorias Estado e reforma do Estado, colocando conceitos em contexto para melhor compreensão das atuais configurações da sociedade contemporânea mediante a expansão dos princípios e diretrizes políticas da Terceira Via, sua atuação e seu papel na crise do capitalismo contemporâneo.

Um primeiro pressuposto que queremos colocar em relevo diz respeito à própria concepção de Estado, a qual será apropriada de forma tangencial nas análises desenvolvidas ao longo deste texto: trata-se do aspecto relacional do Estado mediante nexos entre a sociedade civil e a sociedade política e a correlação de forças entre as classes e estratos sociais por meio dos conflitos e contradições presentes nos aparelhos do Estado, que o definem e o constituem. Esta perspectiva de análise nos remete a pensar o Estado de forma “dessacralizada”, contrapondo-se às perspectivas reificadas deste ente; ao contrário, sua existência se plasma nas contradições das classes sociais existentes na sociedade. As contribuições de Marx para a desconstrução de uma perspectiva fetichizada do Estado como algo transcendental, imanente e superior, foram fundamentais para imprimir seu caráter concreto e histórico, fundamentado em uma concepção de história que tem como base o desenvolvimento do processo real da produção, contritamente a produção material da vida imediata. Para Marx,

as relações humanas ligadas a este modo de produção e por ele engendradas constitui a sociedade civil nos seus diferentes estádios, como sendo o fundamento de toda a história. Isto equivale a representá-la na sua ação enquanto Estado, a explicar através dela o conjunto das diversas produções teóricas e das formas da consciência, religião, moral, filosofia etc., e a acompanhar o seu desenvolvimento a partir destas produções; o que permite naturalmente representar a coisa na sua totalidade (MARX, 1986:52).

Este excerto, extraído de uma clássica obra de Marx, *A Ideologia Alemã*, nos possibilita pensar em pelo menos três ângulos presentes na relação Estado/sociedade civil: um primeiro aspecto que é possível depreender diz respeito à perspectiva de **totalidade social** e mútua-determinação na relação Estado/sociedade civil, contrapondo-se às perspectivas setorializadas como as teses hegelianas e como algumas abordagens de natureza neopositivistas supõem⁵. Um outro aspecto que é necessário colocar em

⁵ Para Montañó (2003) a acepção do termo Terceiro Setor indica controvérsias ao primar por recorte do social em esferas: o Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e a sociedade civil (terceiro setor). Essa abordagem setorializada isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles e desistoriciza a realidade social como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” ao âmbito do mercado e o “social” remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista.

relevo diz respeito à dimensão de **historicidade** que essa relação enseja, sendo que Marx define a sociedade civil como “a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história”. Contrapondo-se às perspectivas de ascendência do Estado sobre a sociedade civil, afirma que “a sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas [...] e neste sentido ultrapassa o Estado e a nação” (idem).

Também nas formulações gramscianas, produzidas em um contexto mais recente - e ampliando alguns aspectos das teses marxianas de Estado - a sociedade política e a sociedade civil estão imbricadas, se mesclam e se encontram indissociadas, assim, a distinção que o autor faz entre ambas as esferas é apenas de cariz metodológico. Feitas essas ponderações acerca de tal divisão, consideramos pertinente a formulação gramsciana de estrutura do Estado composto pela sociedade civil e sociedade política: sob a ótica de Gramsci, a sociedade civil é constituída por um conjunto heterogêneo de entidades nomeadas como *aparelhos privados de hegemonia* que disputam consensos e operam pela dominação política e ideológica, por meio da *elaboração e/ou difusão de visões de mundo*. A sociedade política, por sua vez, se apresenta como o aparelho de coerção estatal, mediante força sobre focos de resistência sobretudo nos *momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo* (GRAMSCI, 200, p. 21). Sob tal perspectiva, o Estado atua por meio de força, consenso e coerção legal, criando estratégias para uma dominação sutil e tácita. Esta teorização ficou conhecida como a “concepção ampliada” do Estado, com a inclusão, dentro do próprio Estado, dos aparelhos hegemônicos.

Tecer considerações adensadas sobre a questão do Estado em uma perspectiva marxiana e gramsciana é algo que requer abordagens e abrangências que ultrapassam os limites de um ensaio. A intenção precípua de recorrer a tais formulações, ainda que sumariamente, nos possibilita fundamentar a dimensão histórica para a interpretação da categoria Estado, e contribui para provocar rupturas com a visão essencializada e sacralizada desse ente, percebendo sua existência como um constructo histórico, portanto dotado das **contradições** existentes nas relações sociais capitalistas. Na clássica fórmula de Marx, (...) o capital é uma relação social entre agentes sociais. Sua existência e sua persistência dependem das relações de força entre as classes nas lutas econômicas; é apenas na e através da luta de classe que a forma-valor se reproduz. Do mesmo modo, isto é, por analogia, o (poder de) Estado deveria ser visto como uma forma política determinada pelas relações de força –instáveis, cambiáveis, provisórias – entre as classes implicadas nas lutas políticas (Jessop *apud* Codatto, 2008).

A esse respeito, Mészáros (2002) assevera que a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. Assim,

é tanto mais revelador que o Estado moderno tenha emergido com a mesma inexorabilidade que caracteriza a triunfante difusão das estruturas econômicas do capital,

complementando-as na forma da estrutura totalizadora de comando político do capital. Este implacável desdobramento das estruturas estreitamente entrelaçadas do capital em todas as esferas é essencial para o estabelecimento da viabilidade limitada desse modo de controle sociometabólico tão singular ao longo de toda sua vida histórica (p.106).

Ainda segundo o autor, o papel totalizador do Estado moderno é essencial, uma vez que ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico «complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo». Mészáros (2002) ressalta ainda que

o Estado deve também assumir a importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente. Nessa função, cabe a ele prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e manutenção da chamada «infra-estrutura» ao fornecimento de serviços de seguridade social) e também a satisfação de «apetites em sua maioria artificiais», por exemplo, não apenas alimentar a vasta máquina burocrática de seu sistema administrativo e de imposição da lei, mas também o complexo militar industrial, imensamente perdulário, ainda que diretamente benéfico para o capital) – atenuando assim, ainda que não para sempre, algumas das piores complicações e contradições que surgem da fragmentação da produção e do consumo (p. 110).

Ainda no que concerne às suas análises sobre o Estado, o autor destaca a correlação entre as crises cíclicas do capital e a crise do Estado. Para ele, o capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno, «portanto, não é acidental que o encerramento da ascensão histórica do capital no século XX coincida com a crise do Estado moderno em todas as suas formas, desde os Estados de formação liberal-democrática até os estados capitalistas de extremo autoritarismo » (p. 106).

Ainda sob sua ótica, a crise do capital que experimentamos hoje é fundamentalmente uma crise estrutural, assim, não há nada especial em associar-se capital e crise, «pelo contrário, crises de intensidade e duração variadas são o modo *natural* de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação» (p.795). A partir dos nexos estabelecidos entre crise do Estado e crise do capital, Mészáros (2002: 796) enumera a novidade histórica da crise de hoje, mediante quatro elementos:

- Seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc).

- Seu alcance é verdadeiramente global (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram as principais crises do passado).

- Sua escala de tempo é extensa, contínua, se preferir *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital.

- Em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de *rastejante*, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na «administração da crise» e no «deslocamento» mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia.

As análises de Mézáros sobre a crise do capital guardam aproximações com as reflexões de Chesnais ao correlacionar também a crise do capital com a crise do Estado, problematizando, especificamente, o papel dos governos:

obcecado pelo fetichismo da liquidez, o capital monetário desenvolve condutas patologicamente nervosas e propensas ao pânico ou à euforia desmedida, de modo que a tarefa de Sísifo de acalmar os mercados que assumem os governos se constitui em um objetivo quase impossível de conseguir e se consegue seus resultados serão inevitavelmente efêmeros (*apud*: Boron, 2001, p. 53).

Em um trabalho anterior (SILVA, 2009), destacamos as contribuições de Chesnais (2001), realizadas há mais de dez anos, para analisarmos o momento atual de crise do sistema financeiro no qual os governos assumem titânicas estratégias de amortecer os efeitos da crise nos mercados. Boron, também ao analisar a crise, reporta a Peter Drucker⁶ para a crítica ao sistema financeiro: o dinheiro virtual que se move nos mercados cambiários mundiais tem uma mobilidade absoluta justamente porque não cumpre nenhuma função econômica. Como, além disso, não financia nada, seu comportamento se distancia de qualquer lógica ou racionalidade. Por isso é sumamente volátil e prisioneiro fácil do pânico desatado por um rumor ou um acontecimento inesperado (*idem*).

Ainda de acordo com Boron (2001), a atual fase de supremacia do capital financeiro pode ser caracterizada sob os seguintes aspectos:

- - institui uma modalidade de acumulação onde os superlucros do capital são independentes do crescimento geral da economia, reafirmando a tese de que é o capital que gera crescimento econômico;
- - tem impactos macroeconômicos que acentuam a pobreza, a desigualdade social e a iniquidade econômica, provocando desemprego em massa, pauperização e exclusão social tanto em escala nacional

⁶ Embora Drucker seja partidário de convicções teóricas e ideológicas diferentes de Chesnais, suas teses aqui assumem semelhanças.

como internacional;

- - distorce o processo econômico ao submeter todo o sistema a estratégias do segmento especulativo e parasitário por autonomasia do capital (BORON, *apud* SILVA, 2009, p. 69).

A dimensão assumida pelo capitalismo mediante a lógica da especulação financeira corrobora também a máxima do velho Marx ao assegurar que “o movimento do capital é insaciável”. Destarte, esta insaciabilidade levou também a efeito a atual crise do capital mediante o intercâmbio universal das operações financeiras, ou seja, os mega-investidores reeditaram a histórica operação do capital: privatizaram os ganhos e socializaram as perdas. A crise do capitalismo contemporâneo é emblemática para refletirmos sobre a relação tríade entre Estado, mercado e políticas sociais. Em linhas gerais o colapso do sistema financeiro, em escala mundial, desencadeou a injeção de US\$ 700 bilhões de verbas estatais estadunidenses⁷ para controlar o torpor dos mercados, na última crise dos EUA. Certamente, tal reação levou, ainda que forçosamente, a ortodoxia neoliberal a desestabilizar a aparente solidez dos dogmas do livre mercado para o desenvolvimento econômico, sem a influência (supostamente nefasta) dos Estados. Em que pese a assunção da necessidade de intervenções regulamentadoras do Estado em momentos de crise, o senso comum hegemônico dos gestores do capital apela recorrentemente a doses de ironia para a interpretação dessa operação que inevitavelmente explicita sua *mea culpa*. Um exemplo disso são as pitorescas afirmações de Gustavo Franco no artigo cujo título já assume o tom de cinismo “Keynes é nosso”:

[...] tal como a democracia, o capitalismo tem muitos defeitos, mas bate a concorrência por ampla margem. Vale lembrar que as crises financeiras existem desde sempre e que invariavelmente são combatidas por intervenções salvadoras dos governos, que terminam fazendo o sistema mais robusto. John Maynard Keynes, tão lembrado recentemente, foi um dos heróis na vitória sobre uma grande crise e estava muito longe de ser hostil ao que hoje se chama de neoliberalismo. Muito ao contrário, desprezava os heterodoxos e dizia que a luta de classes sempre o encontraria ao lado da burguesia educada. Na verdade, para os que acreditam em mercados e no capitalismo, o pragmatismo se chama Keynes. É dele que as pessoas falam quando é preciso inovar e produzir uma “resposta criadora” diante de uma urgência grave e inesperada. [...] intervenções do Estado no domínio econômico

⁷ No início de 2008, o governo norte-americano já havia investido US\$ 168 bilhões no mercado, o que incluiu o envio de cheques de restituição de impostos a milhões de norte-americanos, visando a contenção de uma possível recessão. “Em março deste ano, o banco Bear Stearns, também afetado pelas perdas com papéis ligados a hipotecas de risco, teve de ser vendido, e o Fed ajudou a financiar a operação de compra efetuada pelo JP Morgan (...). Seis dos principais bancos centrais do mundo também tomaram a iniciativa de se juntar para oferecer liquidez ao sistema financeiro e evitar que os mercados de crédito ficassem paralisados” (Jornal Folha de São Paulo, 20-09-2008).

têm mais chances de funcionar quando feitas por gente que acredita em mercados e que vê a intervenção como exceção, não como regra (Jornal Folha de São Paulo, 01-11-2008).

As afirmações em tela despertam para um olhar mais atento sobre o caráter casuísta da intervenção do Estado no mercado. A socialização das perdas, assim como nas demais crises cíclicas do capital em suas dimensões globais, tem sido assumida pelos estados-nação, em diferentes continentes, com desdobramentos ainda difíceis de prever, mas com inevitáveis impactos no financiamento das políticas sociais, como também na intensificação dos mecanismos de pauperização do trabalhador, de acentuação do desemprego, do subemprego e das demais mazelas sociais. De acordo com Boron (2001), a estrutura de poder internacional apresenta em sua cúpula umas 200 megacorporações, cujo poderio econômico é equivalente ao produto interno bruto de todos os países do mundo, com exceção dos nove maiores (ou seja, é equivalente a 182 países). O autor apresenta ainda outros dados emblemáticos da disparidade no campo da distribuição de rendas em escala mundial: 20% da população mundial associada à hegemonia da grande burguesia transnacional se apropria de 83% do PIB mundial, controla 82% do comércio internacional, absorve 95% do total de empréstimos comerciais concedidos no planeta e gera 95% de toda a pesquisa e desenvolvimento⁸ (BORON, *apud* SILVA, 2009, p.71). Sob tal perspectiva é necessário relativizarmos as assertivas que afirmam que o novo formato do liberalismo tem como meta precípua a desregulamentação dos mercados. Como assegura Amim, “não há mercados desregulados [...] todos os mercados estão regulados e só funcionam sob esta condição. A única questão é saber por quem e como estão regulados”. Por detrás da expressão “desregulação” se oculta uma realidade inconfessável: a regulação unilateral dos mercados por parte do capital dominante (AMIM, *apud* BORON, 2001, p.52). Ao colocarmos em relevo este pressuposto – qual seja, da regulação unilateral do capital sobre os mercados – evidencia-se também a tênue e fortuita intervenção dos estados nos mecanismos regulatórios. Conforme afirmou Gustavo Franco, a intervenção do Estado deverá ser como exceção e não como regra, ou seja, o Estado é instado apenas em situações atípicas, convenientes para o mercado.

Essa operação suscita múltiplas abordagens reflexivas, nos limitamos, contudo, a focar

⁸ Boron apresenta também dados do reverso da medalha: ano após ano o relatório sobre desenvolvimento humano do Pnud são assustadores: 1,2 bilhões sobreviveram com menos de dois dólares por dia; mas os ativos dos três principais multimilionários são superiores ao Pib combinado dos países mais subdesenvolvidos e seus 600 milhões de habitantes. Se, em 1960, quando a descolonização e a expansão sem precedentes do pós-guerra previam um futuro cheio de esperanças, a relação entre os 20% mais ricos e 20% mais pobres da população mundial era de 30 a 1, em 1997 chegou a ser de 74 a 1. Se este indicador de injustiça mundial tardou 30 anos em se duplicar, passando de 30 a 60 vezes entre 1960 e 1990; se continuar crescendo a este ritmo voltará a se duplicar em menos de 15 anos, colocando desta forma em destaque a dramática injustiça internacional gerada pela ditadura dos mercados (BORON, 2001, p.48).

apenas um de seus ângulos, problematizando a notoriedade de uma questão que historicamente tem sido extremamente óbvia: o investimento em políticas sociais é desprovido apenas de vontade política e não de recursos financeiros.

Mas, como pensar os efeitos da relação entre Estado e Capital na formulação e implementação das políticas sociais contemporâneas? Quais as novas configurações entre a relação da esfera pública e privada? Esse fenômeno é polissêmico e multifacetado, pois diz respeito aos aspectos sociais, espaciais, econômicos, políticos e culturais da organização societal contemporânea, comportando várias formas de manifestação. Na realidade brasileira, um marco regulatório dos novos contornos assumidos entre as esferas pública e privada e da reestruturação do Estado para enfrentamento da crise estrutural situa-se nas diretrizes e regulamentações oriundas do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e operacionalizadas pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Embora as proposições de Bresser Pereira (1999) para reforma do Estado tenham sido objeto de discussões recorrentes por pesquisadores do campo das políticas educacionais e, por isso, possa soar muito repetitivo o enfoque de tal abordagem, faremos breve menção aos seus principais pressupostos como forma de problematizar as novas institucionalizações dos formatos da composição das esferas pública e privada. Bresser, referenciando-se nas premissas da Terceira Via de Anthony Giddens (1998), desenvolve a noção do público não-estatal no processo de implementação e execução das políticas sociais, as quais incidem sobre diferentes esferas da sociedade. Para tanto, assegura que “a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Brasil, 1999). O autor introduz o conceito de *publicização*⁹. É um processo em que ocorre a “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”. Tal proposição contribuiu para intensificar os mecanismos e crenças da necessidade de transferência da execução de atividades do poder público estatal para o setor público não estatal, **ou seja, atividades** não exclusivas do Estado como educação, saúde, cultura, dentre outros.

Acirra-se assim a lógica dos “quase-mercados”, que põe em evidência o caráter híbrido das novas formas de financiamento, fornecimento e regulação que o próprio Estado incentiva e que se inscreve na redefinição das suas funções, promovendo, no interior de seu espaço estrutural, pressões competitivas

⁹ Essas, dentre outras, são premissas básicas da reforma do Estado a qual foi instaurada no âmbito do então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), mediante o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1997.

entre serviços, adotando instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental e subordinando os direitos sociais às lógicas da eficácia e da eficiência (JANELA, 2001). A noção de “quase-mercado” propaga a idéia de que “tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias” (PORTELA e ZÁKIA, 2003, p.877).

Destarte, a conformação da educação escolar à nova fase de produção da mais-valia tem contribuído de forma significativa para a proliferação de políticas, tendo como referenciais paradigmas advindos do neoliberalismo e da Terceira Via e a consolidação de uma figura jurídica nova: o Terceiro Setor. Há ainda dissensos sobre sua composição. No entanto, Ghon (2000) o classifica como um “conjunto heterogêneo de entidades composto de organizações, associações comunitárias e filantrópicas ou caritativas, alguns tipos específicos de movimentos sociais, fundações, cooperativas, e até algumas empresas autodenominadas como cidadãs” (2000). Ainda de acordo com a autora, o Terceiro Setor ganhou espaço nos anos 1990 porque passou a desempenhar o papel de intermediação entre o Estado e a sociedade, antes ocupados por movimentos sociais e sindicais combativos. Segundo Paoli (2002), o “Terceiro Setor” reivindica um modelo de regulação social mais eficaz do que o realizado pelo Estado, portanto a ser realizado em outro lugar: a sociedade civil, composta por uma grande diversidade de ações, atores e organizações, que se unificam pela recusa em pertencer ao âmbito do Estado e do mercado. Assim, na expansão do terceiro setor, propõe-se de fato outro modelo para a resolução da questão social – centrado na generalização de competências civis descentralizadas, exercidas pelo ativismo civil voluntário em localidades específicas.

Segundo Montaña (2003), quando o Estado transfere a responsabilidade por prover alguns serviços sociais para a sociedade civil, o cidadão é privado de um serviço que tem direito e passa a recebê-lo como um ato de boa vontade, de altruísmo. O problema se instaura, pois, quando o Estado incentiva e apoia esses programas e se desresponsabiliza paulatinamente das responsabilidades sociais. Nesse processo, ainda para o autor, legitimam-se como solução para a crise do capital as políticas neoliberais, que buscam cada vez formas mais eficazes de intensificação da atuação do mercado e minimização da intervenção social. Neste sentido, o novo trato à questão social é alterado significativamente: ela está sendo retirada paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizada. É preciso relativizar também o caráter de “não lucratividade” dessas entidades. Nas “organizações sem fins lucrativos” são caracterizados diversos tipos organizacionais: algumas fundações - braços assistenciais de empresas - não podem esconder seu claro interesse econômico por meio da isenção de impostos ou da melhora da imagem de seus produtos. Agregar valor social à marca é um fato inerente às ações e projetos sociais desenvolvidos pelas empresas, visando à lucratividade de forma indireta, expressa pela isenção de impostos e *marketing*. Tal possibilidade é

garantida pela Lei nº. 8.313/91, a qual permite a Pessoa Física ou Pessoa Jurídica deduzir **até 100% do valor da doação ou patrocínio** sempre respeitados os limites do imposto devido do incentivador, ou seja, de **4% para pessoa jurídica** ou 6% para pessoa física.

Segundo Paoli (2002), a utopia da responsabilidade social do empresariado torna-se então conservadora porque, por mais sensível que seja às desigualdades sociais, preserva ao mesmo tempo as hierarquias desiguais que produzem a descapacitação dos cidadãos, ao recriá-los como cidadãos de segunda e terceira classes, dependentes da caridade da ação externa privada para possibilidade da inclusão social. Dependem, portanto, das intenções, dos interesses e das flutuações, dos acertos e dos enganos próprios do mundo mercantil e inerentes à liberdade com que afinal foi cunhada há dois séculos a expressão “iniciativa privada”, contra a qual se formaram os espaços públicos diferenciados, críticos e propositivos, voltados para a emancipação ampliada de um mundo comum.

Reflexões sobre a Terceira Via e o Terceiro Setor

Neste item, pretendemos debater a parceria entre sistemas públicos de educação e o terceiro setor como uma das políticas propostas pela Terceira Via, já que o Instituto Ayrton Senna é uma instituição do Terceiro Setor e faz parcerias com a educação pública.

O Instituto tem como diagnóstico que a educação pública vai mal e, assim, a sua missão é contribuir para superar os problemas do sistema público, partindo do pressuposto de que tem a fórmula para a qualidade e de que, se adotada à risca pelos sistemas, a educação superará os seus problemas. Verificamos que, como se fosse um poder público, o Instituto faz um diagnóstico e encaminha soluções para a educação pública.

O IAS iniciou com programas complementares, no período inverso à aula, depois apenas em classes de aceleração, mas passou a influenciar na política educacional como um todo desde o currículo, a aula, a gestão do sistema e da escola. O Instituto percebeu que, para ter mudanças substantivas, não adiantaria atuar apenas em questões focalizadas, mas na educação com um todo, portanto atualmente planeja, monitora e avalia os sistemas públicos.

Esse tipo de atuação não é um caso isolado. O diagnóstico de que o público é ineficiente e que o privado deve atuar para aprimorar a qualidade faz parte da teoria de que o culpado pela atual crise é o Estado. Esta teoria tem sua origem no diagnóstico neoliberal, principalmente da *Public Choice*¹⁰, mas

¹⁰ A *teoría de la elección pública*, conhecida como “*public choice*”, pode ser definida como a análise econômica da política. É a aplicação dos instrumentos de análise da Teoria Econômica Neoclássica ao estudo dos fenômenos políticos. O termo político é utilizado em sua acepção mais ampla, equivalente ao vocábulo inglês *polity*, que faz referência ao

atualmente é compartilhado pela Terceira Via, a atual social-democracia.

O IAS é uma organização do terceiro setor que faz parceria com sistemas públicos. A parceria do terceiro setor com os sistemas públicos é uma estratégia da Terceira Via, em contraposição às políticas do neoliberalismo, de estado mínimo, com o repasse das políticas públicas para o setor privado. Apesar de já existirem parcerias no neoliberalismo e antes dele, é com a Terceira Via que isso se transforma em uma estratégia de Estado e se expande em todo o mundo.

Pela importância para o objeto em estudo, trataremos com mais detalhes da Terceira Via e do Terceiro Setor.

A Terceira Via

A Terceira Via, aqui entendida como a atual social-democracia, é “uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo” (GIDDENS, 2001, p. 36). Para o autor, a política da Terceira Via “se preocupa com a reestruturação das doutrinas social democráticas para responder à dupla revolução da globalização e da economia do conhecimento” (GIDDENS, 2001^a, p. 165). Giddens é um dos teóricos mais importantes da Terceira Via, por isso nos valeremos de suas produções para trazer suas ideias principais.

Para Giddens (2007), a Terceira Via, também chamada de democracia social democratizadora ou esquerda democratizadora, refere-se ao modo como os partidos de centro-esquerda respondem às mudanças, que podem ter muitas diferenças, mas têm pontos em comum como: a reforma do governo e do Estado; a idéia de que o mercado, o Estado e a sociedade civil devem agir em conjunto e nenhum deve dominar, embora o Estado precise regular e intervir em ambos; o papel central da sociedade civil, identificada com o empreendedorismo; novo contrato social vinculando direitos a responsabilidades; criação de uma economia dinâmica, mas de pleno emprego (neste item, o autor ressalta a importância do investimento em educação e as parcerias entre o governo e a sociedade civil); as políticas social e econômica devem estar conectadas; políticas ativas para combater o crime; política ecológica; capitalismo responsável, no sentido de que as empresas devem assumir obrigações sociais e que deve haver uma regulamentação nacional e internacional para as corporações. (GIDDENS, 2007).

Verificamos que a questão central da Terceira Via permanece a mesma da antiga social-

sistema de organização da sociedade e a todos os processos públicos de interação dos seus membros : instituições públicas de todo tipo, o sistema legal, a estrutura social, os processos coletivos de interação e a tomada de decisões por agentes, assim como a política em sentido estrito, o conjunto de instituições, interrelações e processos através dos quais se tomam decisões coletivas nas comunidades (BUCHANAN, 1984).

democracia, de ser o centro, assumindo posições em alguns momentos mais à esquerda ou à direita, de propor reformas no limite do capitalismo e com vistas a fortalecê-lo.

O termo Terceira Via já foi usado de várias formas historicamente. Giddens (2001a) ressalta que na década de 1990 ele ressurgiu principalmente na Grã-Bretanha com o Partido Trabalhista e nos Estados Unidos com o Partido Democrata. Nos Estados Unidos, com o novo progressivismo, descrito na Declaração da Nova Política Progressista e na Grã-Bretanha com o Novo Trabalhismo, através principalmente das mudanças no estatuto do Partido Trabalhista. O autor ressalta, em respostas a críticos que salientam que ela não tem uma filosofia política coerente, que a Terceira Via “não é de fato uma abordagem sistemática, mas foi desenvolvida como uma resposta tática ao fracasso democrata nas eleições presidenciais de 1980 e 1984” (GIDDENS, 2001, p. 18).

Giddens (2001) ressalta ainda que, na Grã-Bretanha, a Terceira Via teve especial relevância, principalmente por ter vivido tanto o ramo altamente estatista da social-democracia, como o neoliberalismo, com Margaret Thatcher. E segue dizendo que “algumas reformas foram ‘atos necessários de modernização’, ainda que os neoliberais tenham ignorado os problemas sociais resultantes da desregulamentação dos mercados, fato que ameaçou seriamente a coesão social” (GIDDENS, 2001, p. 14). Verificamos aqui que a crítica ao neoliberalismo é mais sobre os problemas sociais do que sobre a sua teoria econômica.

Assim, apesar de concordar com o diagnóstico neoliberal de que o culpado da crise é o Estado, a Terceira Via propõe a parceria com o Terceiro Setor e não apenas o Estado mínimo e a privatização, como o neoliberalismo. Nos dois, o Estado não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: um repassa para o mercado, o outro para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos, as políticas sociais executadas pelo Estado e que historicamente foram conquistas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais (PERONI, 2009).

Como o diagnóstico é que os problemas de crise estão no Estado, tanto o neoliberalismo como a Terceira Via tem o mercado como parâmetro de qualidade. A Terceira Via apresenta o discurso da participação da sociedade civil, mas setores vinculados ao mercado têm sido considerados a sociedade civil, como se já tivéssemos superado o capitalismo e a sociedade de classes, e como se os interesses vinculados ao capital fossem os interesses da sociedade (PERONI, 2009).

Outra questão importante é que, como têm o mesmo diagnóstico de que a crise está no Estado, tanto o neoliberalismo como a Terceira Via querem racionalizar recursos e diminuir os gastos estatais com as políticas sociais e diminuir o papel das instituições públicas, que são permeáveis à correlação de forças,

o que os teóricos da *Public Choice* chamam de rent seeking¹¹ (PERONI, 2007). Assim, um propõe como principal estratégia a privatização e o outro as parcerias com o Terceiro Setor, mas os dois retiram das instituições públicas estatais a coordenação e, em alguns casos, a execução das políticas sociais. Entendemos que esta é uma importante estratégia para “modernizar” as instituições, com a chamada administração gerencial, passando a ter assim a lógica de mercado, ou o quase-mercado, nas instituições públicas. Conforme MORAES (2001), a *Public Choice* estuda a diferença entre o mercado e o quase-mercado, de modo a aproximá-las. Para Buchanan (1984), tanto o mercado quanto o Estado são mundos de escolhas, no mercado o referendo é permanente e na política ocorre principalmente através do voto. A proposta é que o “cidadão cliente” faça as suas escolhas.

Portanto, mesmo quando não muda a propriedade, ela minimiza as correlações de forças, próprias do período democrático. Como é o caso da parceria dos sistemas públicos de educação com o Instituto Ayrton Senna, já que ele encaminha em todas as instâncias, desde o secretário de educação até o professor, metas a serem cumpridas, de acordo com a perspectiva de gestão gerencial do Instituto, minimizando assim os espaços coletivos de decisão, como o Conselho Escolar e a participação coletiva na elaboração do Projeto Político Pedagógico, entre outros.

Assim, questionamos a concepção de democracia da Terceira Via e do neoliberalismo. O neoliberalismo tem profundas críticas à democracia, pois crê que ela atrapalha o livre andamento do mercado ao atender a demanda dos eleitores para se legitimar, provocando o déficit fiscal. A prescrição é eliminar o voto, o que é mais difícil, ou restringir o seu impacto, através da privatização, desregulamentação, ou repassando o poder de decisão a instituições parceiras do Estado, como no caso do Instituto Ayrton Senna, provocando assim o desmantelamento do Estado. Como, em muitos casos, não se pode suprimir, totalmente, a democracia (voto, partidos), o esforço dá-se, então, no sentido de esvaziar seu poder. (PERONI, 2009). Este processo pode ocorrer de várias formas, conforme Moraes (2001):

a primeira é transferir ao setor privado a propriedade dos entes estatais (inclusive os provedores de políticas sociais, tais como saúde, educação, moradia, assistência social etc). A segunda via é transferir ao setor privado a operação e/ou gestão dos serviços (o que traz à baila a velha diferenciação, da teoria das finanças públicas, sobre provisão e produção dos serviços públicos). Como se transfere essa operação? [...] delegando competências ao setor privado (ou à variante do assim chamado terceiro setor). Ou, ainda, mantendo as competências na esfera pública estatal, mas submetendo esses entes estatais a controles de mercado ou que simulem mercados (MORAES, 2001, p. 67).

¹¹ “Rent-seeking (captura de rendas) – Teoria [...] da política segundo a qual o intervencionismo estatal propicia ‘situações de renda’, ou seja, posições na sociedade que permitem a um agente (indivíduo, empresa, grupo) capturar vantagens superiores àquelas que obteria no mercado, onde é orientado pelos preços e ‘custos de oportunidade’”. (MORAES, Reginaldo, 2001, p. 150)

Enquanto para o neoliberalismo a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, para a Terceira Via a democracia deve ser fortalecida. Giddens (2001) argumenta que é preciso democratizar a democracia. Mas a democracia é concebida pela Terceira Via como a participação da sociedade executando tarefas que deveriam ser do Estado, principalmente as políticas sociais. Assim, verificamos uma separação entre o econômico e o político (WOOD, 2003), pois ocorre o esvaziamento da democracia como luta por direitos e das políticas sociais como a materialização de direitos sociais (PERONI, 2009).

Como tratamos em texto anterior (PERONI, 2009), para a teoria neoliberal, está muito explícita a retirada do Estado das políticas sociais universais, a ênfase no lucro, a mercantilização da sociedade e a consequente desigualdade social. Já para a Terceira Via, a análise deve ser mais detalhada, pois em um primeiro momento parece ser ou muito democrática ou igual ao neoliberalismo. E ainda os governos de esquerda estão implementando as suas estratégias, principalmente as parcerias público-privadas, com o argumento de que assim estarão democratizando e também tornando as instituições públicas mais eficientes. Como vimos recentemente, isto se expressou na criação da Câmara de Políticas de Gestão Desempenho e Competitividade, cujo objetivo é aprimorar a gestão, reduzir custos e melhorar o atendimento dos serviços, com integrantes do governo e do setor privado, sob a presidência de Jorge Gerdau Johanpeter¹².

Assim, como destacamos na primeira parte do texto, Estado e sociedade civil não são abstrações, e a questão central permanece sendo a classe social. No exemplo acima, quem foi chamado para representar a sociedade civil em um conselho que vai definir a gestão das políticas públicas? Os representantes do empresariado e não os dos movimentos vinculados às lutas sociais. Assim, o Terceiro Setor passa a falar em nome da sociedade, mas questionamos: que sociedade? Outra questão importante é que a gestão não é técnica, é política, e aparece como técnica nos argumentos do governo e dos empresários sobre qualidade e eficiência do mercado na gestão pública.

É o caso do Instituto Ayrton Senna, que iniciou apenas com classes de aceleração e logo passou a influenciar a gestão da escola, com os programas Escola Campeã e Gestão Nota 10. A questão central é levar a qualidade do privado para o público, com a lógica de mercado, já que existe o diagnóstico de que o

¹² A Câmara contará com quatro representantes da sociedade civil, “com reconhecida experiência e liderança nas áreas de gestão e competitividade”, segundo a Presidência da República. São os empresários Jorge Gerdau Johanpeter, (presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau), que presidirá a Câmara de Políticas de Gestão; Abílio Diniz (dono da Companhia Brasileira de Distribuição - redes Pão de Açúcar, Extra, CompreBem, Sendas e Ponto Frio); Antônio Maciel Neto (presidente da Suzano Papel e Celulose); e Henri Philippe Reichstul (ex-presidente da Petrobras - 1999/2001). Pelo governo federal, participam os ministros da Casa Civil, Antônio Palocci; da Fazenda, Guido Mantega; do Planejamento, Miriam Belchior, e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel.([http:// economia.estadao.com.br/noticias](http://economia.estadao.com.br/noticias)).

Estado é o culpado pela crise e que o mercado é o parâmetro de qualidade e eficiência.

Enfim, a parceria dos sistemas públicos com o Terceiro Setor é uma estratégia da Terceira Via. O Instituto Ayrton Senna é considerado uma organização do Terceiro Setor e faz parcerias com sistemas públicos sendo o objeto da nossa pesquisa. Pela importância do tema para o nosso estudo, apresentaremos a seguir mais dados sobre o Terceiro Setor.

O Terceiro Setor

O Terceiro Setor é caracterizado como o público não estatal e pressupõe a existência do primeiro e segundo, Estado e mercado. O conceito designa “um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público” (FERNANDES, 1994, p. 127). Tais iniciativas formam, ainda, “um mercado de trabalho específico, influenciam a legislação em seus mais variados domínios e condicionam os orçamentos dos governos, das empresas e dos indivíduos” (*idem*, p. 24). Como já destacamos na primeira parte do texto, o conceito é problemático, pois separa a sociedade em setores estanques, como se o mercado não fosse parte da sociedade civil. Alguns autores chegam a colocar o Terceiro Setor como o espaço da sociedade civil, da cidadania. Como se não vivêssemos em uma sociedade de classes e de correlações de forças políticas hegemônicas pelo capital. É a idéia da Terceira Via. Giddens tem um livro que se chama “para além da esquerda e da direita”, e para este autor vivemos em um mundo sem inimigos (GIDDENS, 2001).

O Terceiro Setor, para Montaño (2002), modifica a questão social pela transferência da responsabilidade do Estado para o indivíduo, pela focalização e pela descentralização administrativa, que transferem competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las.

Para Harvey (2008), as ONGs vêm preencher o vácuo de direitos deixado pelo Estado, isto “equivale a uma privatização via ONGs. Em alguns casos, ajudaram a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais. Assim, as ONGs funcionam como ‘cavalos de tróia do neoliberalismo global’” (HARVEY, 2008, p. 190).

Outro aspecto bem importante que o autor ressalta é a falta de democracia:

[...] as ONGs não são organizações inerentemente democráticas. Tendem a ser elitistas, a não dar satisfação a ninguém (a não ser a quem as financia) e, por definição, são distantes daqueles a quem buscam ajudar ou proteger, por mais bem intencionadas e progressistas que possam ser. Costumam esconder sua pauta de interesses e preferem a negociação direta com o Estado e o poder de classe, ou a influência sobre eles costumando antes controlar sua clientela do que representá-la. Alegam e presumem falar em favor daqueles que não podem falar por si mesmos, e até definem os interesses daqueles em cujo nome falam – como se as pessoas não pudessem elas mesmas fazê-lo (HARVEY, 2008, p. 190-191).

Wood destaca, ainda, que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, pois, afinal, “é o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2003, p. 193).

Essa análise de Elen Wood encaminha as discussões de como, neste período particular do capitalismo, por um lado avançamos na tão batalhada democracia, mas, por outro, há um esvaziamento das políticas sociais, principalmente das políticas sociais como um direito universal. Aumentou, portanto, a separação entre o econômico e o político, historicamente presente no capitalismo, e o esvaziamento do conteúdo da democracia. Perdeu-se a discussão das políticas sociais como a materialização de direitos sociais. As lutas e conquistas dos anos 1980, de direitos universais, deram lugar à naturalização do possível, isto é, se um Estado “em crise” não executa políticas, repassa para a sociedade civil (PERONI, 2008a). É o que verificamos na pesquisa do IAS com sistemas públicos de educação. O sistema permanece público, mas é a instituição privada quem determina o conteúdo da política e estabelece as metas, conforme os seus parâmetros de qualidade. Provocar uma ruptura com o sedutor discurso do setor privado no trato da questão social não é tarefa fácil. O desafio se instaura, sobretudo, pela força e organicidade com que tais proposições se alicerçam no âmbito da consolidação de políticas e práticas da “Terceira Via” e pelos apelos eivados do senso de colaboração e solidariedade para com o cidadão pobre e desprovido de bens materiais e sociais. A problematização dessas dinâmicas suscita novos questionamentos e reafirma nossas certezas sobre a necessidade da intensificação dos mecanismos de restabelecimento de uma escola de fato pública, plural, democrática e que eduque para a cidadania, rejeitando essa nova forma de maximização da eficiência do mercado, pela via escolar.

Referências

CODATO, Cláudio. Poulantzas, o Estado e a Revolução. *Revista Crítica Marxista*, n. 27. Campinas: Cemarx, 2008.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1984.

GIDDENS, Antony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *A Terceira Via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001a.

GIDDENS, Antony (org.). *O debate global sobre a Terceira Via*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Educação, trabalho e lutas sociais. IN: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio. *A cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez, Buenos Aires/Argentina: CLACSO, 2000.

FRIGOTTO, G. *A cidadania negada – políticas de exclusão na educação e no trabalho*. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLASCO, 2002.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

JANELA, Almerindo Afonso. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, n. 75, set. 2001.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo, Hucitec, 1986

MÉSZAROS, István. *Para além do capital*. Campinas, Boitempo, 2002.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 373-418.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera M. Vidal. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. In: *ECCOS*: São Paulo, Revista Científica. Vol. 8, p. 111-132, jan./jun., 2006a.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L. , PEGORARO, L. (orgs.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006b.

PERONI, Vera M. Vidal. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. In: *Revista SIMPE – RS*, p. 11-33. Porto Alegre, 2007.

_____. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera. *Público e privado na educação - novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, 2008.

PERONI, V. M. V. As parcerias público/privadas na educação e as desigualdades sociais. *Revista Cadernos de Pesquisa Pensamento educacional Administração da educação e políticas educacionais: justiça e desigualdades*. n° 7. Programa de pós-graduação Universidade Tuiuti, Curitiba PR, 2009. Disponível em <http://www.ufrgs.br/faced/peroni>).

SILVA, Maria Vieira. Globalização e educação: impactos na atuação docente. In: SILVA, Maria Vieira e CORBALAN, Alejandra. *Dimensões políticas da educação contemporânea*. Campinas: Alinea, 2009.

_____. O Estado e o mundo do trabalho em mutação: reflexões sobre a relação entre a esfera pública e privada no âmbito do terceiro setor. In: LUCENA, Carlos. *Capitalismo, Estado e Educação*. Campinas: Alinea, 2008.

SILVA, Maria Vieira e LELIS, Ursula Adelaide. A materialização das políticas do “terceiro setor” no contexto de (contra) reforma do Estado. In: LIMA, Antonio Bosco e PALAFOX, Gabriel H. Munoz. *Estado e Políticas Públicas em tempos de reformas*. Campinas: Alinea, 2010.

SILVA, Maria. Vieira e SOUZA, Silvana Aparecida. Educação e responsabilidade empresarial: novas modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas/ SP, v.30, p. 108-123, 2009.

SOUZA, Sandra Zaquia e OLIVEIRA, Romualdo Portela. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas/SP, vol. 24, n. 84, set. 2003.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br>.

**○ FINANCIAMENTO E O CONTROLE SOCIAL DOS
RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS
PARCERIAS FIRMADAS ENTRE
O INSTITUTO AYRTON SENNA (IAS)
E MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dalva Valente Guimarães Gutierres

Marilda Costa

O FINANCIAMENTO E O CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS PARCERIAS FIRMADAS ENTRE O INSTITUTO AYRTON SENNA (IAS) E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Dalva Valente Guimarães Gutierrez

Marilda Costa

O conceito de financiamento da educação envolve a definição das condições materiais e de recursos para a formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais e dos programas e ações a elas relacionados, implicando o necessário controle e fiscalização dos recursos (GUTIERRES, 2010). Partindo do princípio de que é por meio do “financiamento que se materializam as reais prioridades [educacionais] e não nos discursos” (PERONI, 2003, p.110), entende-se que seja importante analisar o financiamento da educação por ocasião da vigência das parcerias entre o IAS e os municípios analisados pela pesquisa, bem como o controle social desses recursos. Em todos os municípios alvos da pesquisa – Altamira (PA), Campo Grande (MS), Teresina (PI), Sapiranga (RS), Mossoró (RN), Pico Brillante (MG), São José dos Pinhais (PR), Cáceres (MT), São José do Rio Preto (SP), Joinville (SC) – verificaram-se mudanças institucionais na gestão do trabalho pedagógico, com redimensionamento no quadro de pessoal, na aquisição de novas tecnologias e materiais didáticos, nas consultorias e viagens de equipes das secretarias da educação, trazendo impacto financeiro para a rede. Tendo em vista esse fato, as perguntas que nortearam esse texto foram as seguintes: quais as alterações no financiamento das ações educacionais decorrentes da parceria com o IAS? A quem coube o financiamento dessas ações? Há controle social da gestão dos recursos financeiros envolvidos na parceria? De que forma?

Com o intuito de melhor elucidar o financiamento da educação municipal e o controle social previstos em lei e vigentes no período da pesquisa, o texto apresenta na primeira parte a política de financiamento da educação municipal e de controle social de recursos, bem como o Instituto Ayrton Senna em sua instituição jurídica e financeira. Em seguida analisa-se o financiamento educacional e o controle social dos recursos no âmbito das parcerias nos municípios da pesquisa.

Financiamento e controle social dos recursos

A política de financiamento da educação tem seus fundamentos na Constituição de 1988 e na LDB nº 9.394/96, incluindo as mudanças previstas na Emenda Constitucional nº 53 que criou o Fundeb e na Lei nº 11.494 de 20/06/2007 que o regulamentou.

De acordo com o Art. 212 da Constituição Federal de 1988 e com o Art. 69 da LDB, cabe à União a aplicação de no mínimo 18% e, aos estados e municípios, pelo menos 25% de suas respectivas receitas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)¹³ – sendo que a LDB prevê a possibilidade de ampliação desses percentuais por meio das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos municípios.

As fontes de recursos para a educação são basicamente as seguintes: a) receitas provenientes de impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) receitas de transferências constitucionais e outras transferências, c) receitas do Salário Educação e de outras contribuições sociais, c) receitas de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei. A receita de impostos¹⁴ e o Salário Educação são as principais fontes financiadoras da educação, uma vez que “representam, em termos de volume de recursos e de regularidade, a receita que tem financiado a expansão e a qualificação da educação pública no país” (FARENZENA, 2006, p. 82). Por força da Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, “o MEC gerencia em torno de 40% dos recursos e os estados e municípios ficam com os demais 60%” (FARENZENA, 2006, p.86) do Salário Educação. A cota federal deste Salário vem sendo gerenciada pelo FNDE¹⁵ e aplicada em um conjunto de programas e projetos promovidos pela União, como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)¹⁶.

No período de 1997 a 2006¹⁷, o financiamento do ensino fundamental nos municípios da parceria

¹³ A expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)¹³ tem um sentido técnico-jurídico específico e não se confunde com a expressão educação ou educação e cultura como função contábil.

¹⁴ De acordo com o art. 16 da Lei nº 5.172/66, imposto é o “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966).

¹⁵ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Para maior aprofundamento sobre o papel do FNDE no financiamento da educação, ver Cruz (2009)

¹⁶ O PNATE foi instituído pela MP nº 173/2004, sob a responsabilidade do FNDE, e posteriormente referendado pela Lei nº 10.880/2004, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural, por meio de assistência financeira por parte da União a estados, DF e municípios.

¹⁷ O Fundef foi instituído pela E.C. nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97, sendo implementado nacionalmente a partir de 1998.

foi redefinido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) tendo sido substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir de 2007.

Ambos os fundos ancoram-se na lógica de que o problema central do financiamento reside no seu gerenciamento, razão por que se caracterizam como fundos de gerenciamento e não de captação de novos recursos, trabalhando com a ideia de sub-vinculação de recursos já existentes.

Duas críticas merecem especial destaque em relação ao Fundef: a primeira, deve-se ao fato de o valor aluno/ano ter sido sistematicamente fixado levando em conta o recurso disponível e não os custos para se ter um ensino de qualidade (PINTO, 2007; ARELARO 2007; GEMAQUE, 2004); a segunda, refere-se ao não repasse da complementação da União conforme o previsto na lei de regulamentação do Fundef o que, segundo Arelaro (2007), resultou em um débito de cerca de 25 bilhões por parte da União junto a estados e municípios durante a vigência do fundo.

Até o final da vigência do Fundef, se construiu alguns consensos: o de que não se poderia retornar à situação anterior ao Fundef, quando os recursos eram muito mais mal distribuídos; o de que se deveria estudar um mecanismo redistributivo que contemplasse toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental e o de que se assegurasse maior participação da União no financiamento, já que, em 2006, ano final do Fundef, o percentual de contribuição da União para o fundo era em torno de 1% sobre o valor total.

Apesar desses consensos, a tramitação do projeto de Lei que criou o Fundeb não foi tão tranquila, a começar pela primeira proposta governamental, que excluía a creche, embora sua criação tenha se constituído no carro-chefe da política de financiamento educacional do governo Lula da Silva. Em 2006, após quase dez anos de controvérsias acerca das fontes de contribuição e abrangência de cobertura de matrículas, o Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional n.º. 53 de 24/12/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494 de 20/06/2007, com a previsão de 14 anos de duração, de 2007 a 2020. Diferentemente do Fundef que focalizava apenas o ensino fundamental e a educação especial, o Fundeb abrange toda a educação básica (infantil, fundamental, ensino médio) e suas modalidades, o que se fez de forma gradativa¹⁸.

Os recursos que constituem o Fundeb são basicamente os mesmos que constituíam o Fundef, oriundos da contribuição de impostos e transferências de estados, DF e municípios¹⁹, mas apresentam

¹⁸ Apenas o ensino fundamental e a educação especial foram contemplados desde o primeiro ano. A educação infantil, o ensino médio e a Eja foram assim alocados: 1/3 em 2007, 2/3 em 2008 e 100% em 2009.

¹⁹ O Fundeb é composto pelos mesmos impostos que o Fundef e mais os novos impostos: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA) e Quota Parte de Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR).

percentual diferenciado (Fundef 15%; Fundeb 20%)²⁰. Tal como o Fundef, o Fundeb deve aplicar pelo menos 60% de seus recursos na valorização dos profissionais da educação.

Por serem de natureza contábil e no âmbito de cada Estado²¹, os recursos do Fundeb continuam sendo distribuídos entre o Estado e seus respectivos municípios com base no número de alunos matriculados na educação básica do ano anterior, apresentando atualmente 21 valores/aluno/ano, considerando as várias etapas e modalidades do ensino básico e a forma de atendimento (integral, parcial, urbano, rural, profissional, inicial, final, conveniado).

Os estados e municípios que não conseguem alcançar o custo- aluno mínimo definido nacionalmente pela Presidência da República recebem complementação da União. Dentre os municípios da pesquisa, apenas os do Pará e os dos Piauí receberam complementação da União por não alcançarem o mínimo definido nacionalmente na vigência do Fundef e atualmente com o Fundeb Mas qual o desenho da política de controle social de recursos educacionais no Brasil e em consequência nos municípios envolvidos na pesquisa? Vejamos a seguir.

Conselhos de Controle Social de Recursos Financeiros

O controle social é um termo que apresenta diferentes significados sendo, portanto, importante situar a discussão teórico-conceitual a respeito. Na acepção de Berta Valle (2008, p. 66), o controle social pode ser entendido como “o acompanhamento e verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações”.

Entende-se que a participação da sociedade civil como forma de controle é fundamental para o fortalecimento da democracia, pois ratifica a possibilidade do exercício da cidadania, principalmente dos que não têm vez e voz. Concorda-se com Jacobi (2008, p.119), para quem “a participação social caracteriza-se como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, principalmente dos setores mais excluídos”. O controle social é compreendido, como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus

²⁰ Para o grupo de impostos que já compunham o Fundef o aumento se deu de forma gradativa: 16,66% (2007), 18,33% (2008) e 20% (2009). Para os novos impostos, a proporção foi: 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% em 2009.

²¹ São 27 fundos, um em cada Estado, não havendo possibilidade de interconexão entre eles.

objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania.

Os Conselhos de Controle Social emergem ao longo da década de 1990 por meio de significativo arcabouço jurídico, aprovado como parte dos desdobramentos da CF de 1988, tais como: a LDB 9.394/96 (art. 72); a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que criou o Fundef e a Lei 9.424/96 que o regulamentou, a Lei complementar 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a Emenda Constitucional nº. 53 e a Lei nº 11.494 de 20/06/2007, que criam o Fundeb. Estes dispositivos legais prevêem a existência de conselhos de controle social, tais como Conselho Escolar, Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Educação e Conselho de Controle Social do Fundef e do Fundeb.

Para facilitar o controle social dos recursos públicos educacionais, a Lei 9.394/96 (LDB) definiu as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Art. 70 e 71).

O controle social dos recursos do Fundeb é regulamentado na Lei 11.494/07, que estabeleceu a criação de conselhos em âmbito Federal, Estadual e Municipal com a atribuição de: acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb; supervisionar o censo escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual; fiscalizar os demonstrativos gerenciais mensais relativos aos recursos repassados à conta do Fundeb; atuar com autonomia em relação ao executivo; receber e analisar as prestações de contas relativas ao Fundeb, formulando pareceres conclusivos. No âmbito municipal, o Conselho do Fundeb tem a composição mínima de nove (09) membros²².

Vários estudos (JACOBI, 2008; VALLE, 2008; GUTIERRES e GEMAQUE, 2005; GOUVEIA e SOUZA, 2006) apontam os limites e as dificuldades de funcionamento dos conselhos de controle social de recursos educacionais nas diferentes regiões brasileiras. A maior parte dos autores concorda que a dificuldade de efetividade desses conselhos se deve, entre outros fatores, à falta de informação qualificada, pois em geral as mensagens são eminentemente técnicas e não permitem sua decodificação pelo cidadão comum. Exemplo disso é a linguagem financeira, que dificulta o entendimento por parte dos conselheiros sobre o financiamento público, limitando o seu efetivo acompanhamento. Além disso, a forte influência do poder executivo nas escolhas das entidades com assento nos conselhos repercute na pouca representatividade de algumas delas, que compõem tais órgãos colegiados.

Entendida a política de financiamento e de controle social à qual os municípios da pesquisa estão

²² Dois (02) membros são do executivo municipal, sendo um deles da secretaria municipal de educação, um representante dos professores da Educação Básica e um dos diretores; um dos técnico-administrativos; dois (02) dos pais de alunos; dois (02) dos estudantes da educação básica e um do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal de Educação, quando houver.

submetidos, convém analisar o Instituto Ayrton Senna em seus aspectos institucionais e financeiros.

O Instituto Ayrton Senna

O Instituto Ayrton Senna (IAS) se autodenomina “uma entidade de assistência social, sob a forma de associação civil de caráter filantrópico”, criado em novembro de 1994 com o objetivo de buscar “a promoção e o desenvolvimento de projetos culturais, científicos, artísticos, educacionais, sociais, esportivos, beneficentes, de pesquisas e assistenciais”. Segundo informações constantes no Balanço Patrimonial do IAS de 2008 e 2009 e no Balanço Social de 2009/2010²³, os recursos financeiros aplicados na consecução desses objetivos advêm de parcerias com “empresas privadas e públicas, de doações, contribuições recebidas” bem como de “contratos de sublicença de uso da marca Senna do “S Senna”, da imagem do piloto Ayrton Senna, dos direitos autorais patrimoniais sobre o logotipo do Instituto Ayrton Senna, dos personagens que compõem a Turma do Senninha”. Informa-se ainda que, por ter sido declarado instituição de utilidade pública, em âmbito federal, estadual e municipal, o Instituto Ayrton Senna está imune aos impostos e contribuições para a seguridade social incidentes sobre o seu patrimônio, sua renda e seus serviços²⁴. Com base nesses balanços, verifica-se que o patrimônio do IAS vem crescendo, como se pode verificar no quadro abaixo:

Quadro 1: Instituto Ayrton Senna: Valor patrimonial de 2007 a 2010

Ano	Valor Patrimonial*	% aumento	Doações	Parcerias
2007	38.261.035,00	-	-	-
2008	45.221.603,00	18,9	13.370.060,00	-
2009	69.971.070,00	54,7	18.623.405,00	8.720.876,00
2010	81.882.233,00	17,0	9.860.485,00	9.683.499,00

Fonte: Balanços Patrimoniais do IAS, quadro elaborado pelas autoras.

* Nota1: Aos valores patrimoniais estão acrescidos os valores de superávit do ano anterior.

²³ Os Balanços foram obtidos no site do IAS: <http://sena.globo.com/institutoayrtonsenna/recursos/> Acesso em 23/02/2011 e em 25/05/2011

²⁴ Tal condição foi publicada no Diário Oficial de 17 de julho de 1998 e por meio dos Decretos nº 44.149, de 28/07/99 e nº 36.675, de 27/12/96. Em 2009 e 2010 os valores relativos a impostos e contribuições sociais incidentes sobre o patrimônio, a renda e os serviços do IAS equivaleram respectivamente a R\$3.295.095,00 e R\$3.221.202,00, quantias que deixaram de subsidiar os serviços públicos.

O patrimônio do IAS atualmente é de quase R\$ 82 milhões, observando-se crescimento médio de 30,2% no período de 2007 a 2010. Verificou-se que durante 2008 a 2009 houve o maior pico de crescimento, avaliado em 54,7%, talvez estimulado pelas constantes campanhas de doações realizadas pelo IAS, ano em que registra quase R\$ 19 milhões em doações e R\$ 9 milhões oriundos de parcerias. É importante também registrar que é a partir desse ano que, além das parcerias realizadas diretamente com os municípios, o IAS passa a ser contratado pelo MEC para disseminar suas tecnologias para os municípios. Segundo informações obtidas no Balanço de 2009, isto ocorre a partir de 25 de julho de 2009, quando o IAS firmou um contrato com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para atender os municípios que manifestassem interesse pelas tecnologias desenvolvidas pelo IAS, denominadas “Acelera Brasil” e “Se Liga”, num período de 18 (dezoito) meses a contar da assinatura do contrato no valor total de R\$ 31.502.138,00²⁵ pagos pelo FNDE ao IAS em sete parcelas. É interessante destacar que os valores a título de parcerias só aparecem nos balanços a partir de 2009, ano do contrato com o MEC. Para uma das entrevistadas de São José dos Pinhais, no início da parceria “o Instituto Ayrton Senna era a parte intelectual, o Pitágoras dava o fundamento científico e o Banco do Brasil o financiamento.” (NEIDE SETIM, 2009, *apud* SOUSA, 2011). Mas seria isto mesmo? Como a questão financeira se desenrola no âmbito das parcerias nos municípios pesquisados? Ocorrem alterações no financiamento das ações educacionais após a parceria com o IAS? A quem coube o financiamento dessas ações? Vejamos essas questões a seguir.

O financiamento das ações educacionais nas parcerias com o IAS

Os municípios envolvidos na parceria como o IAS apresentam grande diversidade de condições socioeconômicas, o que pode ser evidenciado por meio do Produto Interno Bruto – PIB²⁶, do PIB *per capita*²⁷ e dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH)²⁸ de cada um:

²⁵ Há divergência no valor total deste contrato, pois no Balanço Social de 2010 o mesmo é informado como sendo de R\$18.404.375,00.

²⁶ A metodologia adotada pelo IBGE para o cálculo do PIB leva em consideração o Valor Adicionado (VA) das principais atividades econômicas desenvolvidas: Agropecuária, Indústria e Serviços.

²⁷ Segundo o IBGE, o PIB per capita é calculado a partir da divisão do quociente do valor do PIB pela população residente no município no ano de referência.

²⁸ Segundo o Pnud, o IDH reflete as condições de educação (taxa de alfabetização de adultos e de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior), saúde (reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população) e renda (poder de compra da população, baseado no PIB per capita ajustado ao custo de vida local). Sua variação é de zero a um, sendo os valores mais baixos correlacionados à pior condição de vida humana.

Quadro 2: Caracterização Financeira dos municípios Parceiros do IAS

Município	PIB (R\$)	PIB <i>per capita</i> (R\$)	IDH
Altamira (PA)	567.677.819,00	5.861,90	0,737
Cáceres (MT)	596.654,00	6.700,00	0,737
Campo Grande (MS)	6.903.356.000,00	9.207,00	0,814
Joinville (SC)	10.684.128,00	21.538,37	0,857
Pico Brillhante (MG)	1.843.581.832,00	5.591,53	0,783
Mossoró (RN)	2.127.077,12	9.256,73	0,735
São José dos Pinhais (PR)	6.796.401.972,00	26.920,00	0,796
São José do Rio Preto (SP)	5.231.750.000,00	16.209,73	0,834
Sapiranga (RS)	804.395.042,00	10.797,00	0,806
Teresina (PI)	6.000.490,00	7.482,00	0,766

FONTE: ADRIÃO e PERONI (coords.), 2010 e IBGE. Quadro elaborado pelas autoras.

Nota: Os valores do PIB variam de 2004 a 2008.

A maioria dos entrevistados demonstrou pouca clareza a respeito do financiamento das ações decorrentes da parceria. A administração municipal de Rio Preto, por exemplo, “informa que não há custos para a manutenção da parceria com o IAS no que se refere ao Programa Gestão Nota 10” (GARCIA, 2001). O mesmo aconteceu no município de Mossoró, onde em entrevista a ex-gerente da educação afirmou ter conhecimento do orçamento da educação do município que, em 2008, foi de R\$ 42 milhões, “mas não soube informar sobre o repasse ao IAS anualmente” (LEITÃO, 2011).

No entanto, em alguns municípios, os gestores percebem que houve aumento nas despesas

educacionais após a parceria. Esse é o caso da Secretária de Educação Pico Brilhante, quando, apesar de afirmar que a parceria não implicou repasse de recursos ao IAS, admite o aumento das despesas da Prefeitura em função dela, como se pode inferir pelo depoimento da gestora:

[...] não havia repasse de recursos financeiros, havia contrapartida no sentido de, por exemplo, pagar mais tantos profissionais para a coordenação dos programas [...] resolver problemas de implantação de novas salas para alguma atividade como atendimento individualizado ou pequenos grupos, processo de recuperação contínua, de fazer vencer todos os objetivos previstos, então para fazer as crianças adquirirem as competências ou uma sala mais para a correção do fluxo ou transporte de pessoal, dos próprios coordenadores, dos superintendentes, dos supervisores que tinham visitas constantes. Houve alguma implicação financeira nesse sentido, [...] se nós tínhamos uma previsão de, por exemplo, com oito carros atender à Secretaria, bem, a gente passou a ter que ter mais quatro para a gente atender melhor. Então, implicações nesse sentido. Não havia um montante. Outra hora era em relação às viagens: iam a um encontro, o Instituto responsabilizava-se por determinadas despesas de hotel e passagem, o município poderia precisar dispor de alguma ajuda [...]. (Secretária Municipal de Educação, *apud* VIEIRA, 2011).

Os entrevistados de todos os municípios foram unânimes no reconhecimento de que, no início das parcerias, algumas ações foram financiadas pelo IAS e seus aliados estratégicos, mas com o tempo os municípios passaram a assumir integralmente as despesas, tal como afirma a Secretária de Educação de Altamira do período em que iniciou a parceria no município:

nesse momento estava ocorrendo a capacitação dos gestores da Secretaria e foi o Instituto Ayrton Senna que patrocinou todas as despesas, inclusive as nossas passagens, estadia quando tivemos a oportunidade de viajar pra Belo Horizonte, São Paulo, Brasília, Fortaleza e Teresina, nos encontros. (Secretária de Educação de Altamira A, *apud* SANTOS e GUTIERRES, 2011).

No município de Campo Grande, ainda que não tenha sido possível precisar nos balanços municipais despesas decorrentes da parceria, as entrevistas revelaram que as reuniões de capacitação eram por conta da secretaria municipal, sendo o IAS responsável apenas pelas despesas da consultoria, como afirma o Técnico A:

A consultora vinha com verba do Instituto, mas toda a estrutura aqui da capacitação era da secretaria. Toda a parte de material, fotocópia, se tinha coffeebreak era tudo conosco (TÉCNICO A, 2008, *apud* CESTARI, 2011).

Para o Técnico C, além da consultoria, o IAS também fornecia o material da capacitação. No entanto, a prefeitura também arcava com os pagamentos mensais a título de cursos de capacitação

efetuados pela Fundação Luiz Eduardo Magalhães, como afirma:

O Instituto Ayrton Senna mandava a documentação toda. Todo o material a ser utilizado e a Prefeitura alocava espaço, fornecia, às vezes, passagem. Existia uma pessoa que era da Fundação que vinha. A contrapartida era a seguinte: uma vez a Prefeitura pagava, outra vez ela pagava a passagem aérea. E, para a Fundação Luiz Eduardo Magalhães, existia um pagamento mensal pelos contratos de capacitação. Mas os técnicos que vinham de lá vinham por conta da Fundação IAS; agora, as capacitações que tinham aqui, elas eram dadas mediante pagamento que a Prefeitura fazia por número de diretores que participavam do processo seletivo (TÉCNICO C, 2008, *apud* CESTARI, 2011).

Segundo Cestari (2011), a Prefeitura Municipal de Campo Grande pagou à Fundação Luís Eduardo Magalhães a importância de R\$ 135.038, 56 (Cento e trinta e cinco mil, trinta e oito reais e cinquenta e seis centavos) referente às capacitações e efetivação de provas de Certificação Ocupacional a diretores²⁹, uma das ações decorrentes da parceria com o IAS.

A compra de materiais didáticos fornecidos por uma determinada empresa, após a parceria, não parece simples coincidência. Em Sapiranga e Altamira, por exemplo, a empresa fornecedora foi inicialmente introduzida pelo IAS. Em seguida, os municípios assumiam as compras com essa empresa, como uma espécie de contrapartida do município na parceria, como afirmam os técnicos entrevistados:

Estes livros, no caso, nos primeiros quatro anos, nós recebemos este material do Instituto Ayrton Senna e, depois disso, nós começamos a comprar este material da editora, que é a Editora Global; como é um grande número de livros que eles têm que imprimir, enfim... a gente compra por unidade, eu não sei o valor preciso, mas acho que está em torno de R\$35,00 ou R\$55,00 o KIT (Coordenadora do Município, 2007, *apud* PERONI, 2011).

E uma editora, que é a editora Global, que é de São Paulo, ela é que fornece, de forma exclusiva, os módulos, caixa-literatura, tudo aquilo que a gente utiliza da parceria com o Se Liga. Então, a partir daí, o município compra, [...] eles têm exclusividade. Então a gente recebe o material direto deles, que eles atualizam a cada ano. Inclusive esse ano a gente tem material atualizado com a nova ortografia e tudo, né? [...]. O município, de contrapartida, tem que comprar o material indicado pelo IAS (Coordenador do Programa Correção de Fluxo, *apud* SANTOS e GUTIERRES, 2011).

Além das despesas com os materiais didáticos, a despesa mais “visível” em função da parceria em todos os municípios é a manutenção do Sistema de Informação Ayrton Senna de Informações (Siasi) para onde convergem todas as informações a respeito da educação municipal e por meio do qual o IAS faz o

²⁹ De acordo com o Contrato nº 99, de 22 de julho de 2003, segundo Cestari, 2011.

monitoramento da política educacional. No município de São José dos Pinhais, em julho de 2005, a Prefeitura contratou a empresa Auge Tecnologia e Sistemas Ltda. para esse fim. Para ter direito à licença de uso do software, fazendo sua respectiva manutenção, a Prefeitura se comprometia com o pagamento de “R\$ 150,00 por mês para a Auge e R\$ 75,00 por hora técnica de suporte à empresa, quando solicitado na forma presencial, mais as despesas da viagem do técnico” (SOUSA, 2011). Tais preços estariam sujeitos a reajuste anual, com base no Índice Geral de Preços e Mercadorias (IGPM), conforme o contrato.

Em São José do Rio Preto os entrevistados informaram que o uso do Sistema de Informações do Instituto Ayrton Senna, Siasi não gera custos, “exceto os referentes à manutenção do provedor” (GARCIA, 2011). A manutenção mensal do mesmo sistema (Siasi), em Altamira, vem aumentando sistematicamente a cada ano. De R\$ 400,00 no início da implantação em 2005, em 2009 já estava em torno de R\$ 1.000,00, como afirma um dos coordenadores:

O município paga um valor mensal para a alimentação do sistema [...] No início dos últimos quatro anos, o valor mensal desse software era muito pequeno, era irrisório. Agora, a partir de 2009, com a reestruturação do Siasi, o instituto passa a apresentar uma nova proposta para o município, em torno de 900, 1000 reais. Mas antes era em torno de menos que 400 reais mensais (Ex-Coordenador do Programa Correção de Fluxo, *apud* SANTOS e GUTIERRES, 2011).

Em Cáceres, além das despesas com a manutenção de empresas de consultoria e viagens de capacitação, que eram significativas, as despesas com a manutenção do Siasi foram crescendo proporcionalmente ao número de alunos, conforme Costa (2011):

Sabemos que muitas despesas eram feitas, como o pagamento de uma empresa de consultoria, cujo valor mensal alcançava R\$ 18.000,00, despesas com viagens dos gestores municipais para participar de reuniões fora do município. Além disso, havia um convênio com a empresa técnica Auge Tecnologia e Sistemas, responsável pelo Sistema Ayrton Senna de Informação (SIASI), e que o valor cobrado até o ano de 2008, era em média R\$ 150,00 mensais. A partir de 2009 o valor passou a ser cobrado, com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental, resultando em um valor mensal de R\$ 1.877,67, pagos pela prefeitura no período de junho de 2009 a agosto de 2010 (COSTA, 2011).

Os gastos decorrentes da parceria foram tão excessivos em Cáceres que, segundo Costa (2011), desencadearam o rompimento da parceria em 2010, já que em 2008 a manutenção dos programas alcançou o valor de R\$ 98.000,00.

Há ainda os casos de contratação de empresas por intermédio do IAS para avaliação de dados, como no município de Teresina:

Especificamente no caso do Programa Correção de Fluxo, os dados disponíveis no Siasi são avaliados por outra empresa de nome Exclusão, que foi contratada pela Semec por intermédio do Instituto durante a implementação da parceria (LUZ, 2011).

O IAS abriu espaço para que empresas de todo o Brasil entrasse no “mercado educacional”. Alguns municípios que já vinham sendo contemplados com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) desperdiçavam esses livros, pois tinham que adquirir os novos livros recomendados pelo IAS, o que representa desperdício de recursos públicos. Observou-se que essas e outras ações decorrentes da parceria são inteiramente voltadas para o ensino fundamental, sendo tais gastos incluídos no volume de despesas com MDE, dificultando, portanto, sua identificação nos balanços fornecidos pelas prefeituras. Por conseguinte, infere-se que as despesas decorrentes da parceria do IAS com os municípios vêm sendo financiadas basicamente com recursos do Fundef/Fundeb e do Salário Educação, cujo volume de recursos é o que financia a grande maioria das despesas com o ensino básico. Isso é corroborado pelos entrevistados de Altamira:

Os materiais, os livros, é o Salário Educação. E o salário dos professores é o Fundeb (Ex-coordenador do Programa Correção de Fluxo, *apud* SANTOS e GUTIERRES, 2011).

Os recursos vêm do Fundeb, porque é da política do município. A disponibilidade de fazer a formação dos coordenadores dos programas, deslocando para outros municípios ou até mesmo para São Paulo, ora é financiada pelo IAS, ora pelo município. A formação dos professores e diretores que é feita dentro de Altamira é o próprio município que arca com as despesas (Coordenador do Programa Gestão Nota 10 *apud* SANTOS e GUTIERRES, 2011).

Conclui-se, portanto, que apesar das diversidades econômicas e sociais existentes nos vários municípios, em relação ao financiamento da parceria todos apresentaram um padrão que se repetiu nas diversas PREFEITURAS: as ações decorrentes das parcerias com o IAS foram quase exclusivamente das prefeituras.

Outro aspecto a ressaltar quando se analisa esta questão é a tentativa de implantação da cultura da “autonomia financeira” na gestão, com impacto nas ações da secretaria municipal e nas escolas. A política em relação às secretarias era a de que houvesse definição de periodicidade de repasses de recursos para a escola e de rubricas para a utilização dos recursos financeiros; autonomia do diretor para utilização dos recursos conforme prioridades e metas da escola; acompanhamento das prestações de contas e sanções, caso fossem constatadas irregularidades. Não somos contra isso, é bom que fique claro. Ocorre que grande parte dos coordenadores diz que o repasse de verbas foi uma sugestão do IAS e em nenhum momento se faz “menção à luta histórica dos professores pela autonomia financeira ou à luta pela gestão

democrática do ensino público” (PERONI, 2011) ou mesmo remete ao que já está demarcado na LDB desde 1996, como resultado dessas lutas.

Essa questão ficou muito evidente em Sapiroanga, onde, segundo Peroni (2011), a diretora associa a autonomia financeira à parceria com o Instituto Ayrton Senna:

[...] a autonomia financeira, foi através do Instituto, foi uma exigência do instituto que nos repassassem uma verba para as escolas se auto-administrar (Diretora de Escola, 2007 *apud* PERONI, 2011).

E, neste município, embora muitos professores não concordassem com a metodologia do IAS, “tinham receio de se contrapor e perder tudo aquilo que haviam recebido por uma suposta benevolência do Instituto” (PERONI, 2011), principalmente o repasse de recursos para a escola e o funcionamento do Conselho Escolar.

Em Pico Brillhante, a autonomia financeira toma a dimensão não apenas de uma estratégia de repasse de recursos governamentais, mas, principalmente de “uma “ordem” expressa para que as escolas responsabilizem-se, paulatinamente, pelo seu financiamento” (VIEIRA, 2011). Deste modo, a não regulamentação de orientações no sentido de “recebimento e captação dos *recursos de outras fontes*” é apontada no “Relatório da Avaliação dos Indicadores de Gestão” de 2001 como ‘ponto crítico’ no município (VIEIRA, 2011). Isto certamente tem impacto nas ações da própria escola que, dada a insuficiência e a pouca regularidade do repasse de recursos, busca, na exploração do trabalho voluntário da comunidade, opção de complementação, desobrigando o poder público da manutenção do serviço público.

O controle social dos recursos educacionais

Em todos os municípios detectou-se a existência de conselhos de controle social tais como: conselhos municipais de educação, conselhos municipais de controle da alimentação escolar, conselhos de controle social do Fundef/Fundeb e conselhos escolares.

Não obstante, o IAS, apesar de estimular que os municípios em alguns casos até criassem leis municipais de gestão democrática, na prática se eximiu do estímulo ao controle social, principalmente se este controle visasse à política educacional como um todo. Destacamos o caso de Altamira pela oportunidade de maior aprofundamento de estudos no município a esse respeito³⁰.

³⁰ A tese de Doutorado de uma das autoras deste artigo (GUTIERRES, 2010) teve como foco de análise a política educacional de Altamira.

A pouca importância dada ao funcionamento de conselhos de controle social em Altamira parece ter sido muito característica do período a partir do qual foi implantada a parceria com o IAS, como avalia um dos professores, dirigente sindical, naquele município:

No período de 2001 a 2004, da gestão do Domingos Juvenil, a primeira medida que o prefeito toma é extinguir todos os Conselhos da época. Os conselhos escolares foram praticamente todos extintos. Assim, aqueles que participavam, as escolas em que nós tínhamos conseguido a gestão democrática, a eleição direta de diretor, foram todos cancelados e substituídos os diretores. E o conselho municipal de educação, por sua vez também, ele foi destituído e a gente não conseguiu fazer nada, não tinha com que forçar o governo a reativar esse Conselho. Por quê? Porque nesse período, na minha avaliação, qual foi a razão? O fato preponderante é que o município de Altamira importou o modelo de avaliação, o modelo de educação do Instituto Ayrton Senna, que diferenciava na sua totalidade daquilo que a sociedade altamirense defendia e entendia de política educacional (Diretor do SINTEPP/Altamira, *apud* GUTIERRES, 2010).

Os professores associavam o pouco interesse pelo funcionamento de conselhos por parte da administração municipal à parceria com o IAS. Isto porque, na concepção deles, a Semec, mediante orientação do IAS, estimulava o compartilhamento de responsabilidade e não de decisões. De fato, constatou-se que desde o ano de 2001 até o final da pesquisa (2006) o Conselho Municipal de Educação, apesar de criado em Lei, não funcionava. Instado a respeito dos possíveis motivos para a desativação do CME, o Coordenador do Sindicato de Professores afirma:

e o CME foi destituído, e a gente não conseguiu fazer nada, não tinha com que forçar o governo a reativar esse Conselho. [...] Nós defendemos a questão da gestão democrática, a democratização das relações aonde todos temos o direito de opinar, de participar, e isso não ocorre mais em Altamira, pois a administração se recusa em puxar os fóruns de debate principalmente depois que foi implementado aqui em Altamira o Instituto Ayrton Senna (Coordenador do SINTEPP).

Um dos motivos para o estado de letargia do CME e para a demorada discussão sobre a reformulação da lei que o regulamenta deve-se, segundo o sindicalista, à mudança do perfil da gestão com a implantação do IAS em Altamira, que restringiu e centralizou as decisões e a participação. De fato, ao invés de elaborar o Plano Municipal de Educação de forma participativa, ampliada, os gestores da Semec substituíram essa prática pelo Plano de Metas, discutido apenas com alguns setores internos da Semec. A comunidade externa não foi mais chamada para discutir, pois as metas já vinham pré-definidas segundo a metodologia proposta pelo IAS.

Assim, durante o funcionamento do CACS do Fundef³¹, havia vários problemas a dificultar o controle social dos recursos. O primeiro deles era quanto à obtenção de informações sobre o repasse e a execução dos recursos financeiros junto ao executivo, como relata um professor e ex-membro do CACS do Fundef:

Não conseguimos acompanhar efetivamente em 100% a aplicação dos recursos. Em primeiro lugar porque a legislação era muito falha.

A primeira lei do Fundef ela tem uma vacância enorme, que dava toda liberdade para a administração, inclusive até para negar as informações para o Conselho (Ex-membro do CACS Fundef – Altamira, *apud* GUTIERRES, 2010).

Além disso, são relatados casos de cooptação de alguns membros do CACS do Fundef pelo poder executivo, o que vinha minando todo um trabalho que buscava ser isento de compromissos com o poder governamental, como relata um dos professores:

Infelizmente a nossa dificuldade é encontrar pessoas que possam fazer esse trabalho de acompanhamento de forma séria. A gente elege os representantes de pai e às vezes de professores, de alunos, que agora é do Fundeb. As pessoas demonstram toda boa vontade, mas no percurso dos trabalhos vão sendo eliminadas, vão sendo cooptadas pela gestão e acabam não fazendo o trabalho de fiscalização e passando pro lado da administração e dificultando. [...]. Isso é muito forte até hoje no município de Altamira (Professor, ex-membro do CACS Fundef – Altamira, *apud* GUTIERRES, 2010).

O problema da cooptação de conselheiros resultava sempre em maioria a favor do governo no CACS. Esta maioria sempre impediu que as denúncias contra o prefeito em relação ao Fundef fossem feitas pelo Conselho, pois a votação nunca alcançava quorum. Contudo, isto não o isentou de ser interpelado em juízo por ação de representação de seus membros, mesmo que de forma isolada. O que evidencia a importância da existência de fóruns coletivos de controle social com isenção, mas é difícil o exercício do controle social em um ambiente de medo e repressão.

Até o final de 2007, a participação dos membros dos conselhos de controle social vinha se dando de forma bastante limitada e tímida como afirma uma das secretárias de educação do município:

É uma participação ainda tímida, em função do tempo das pessoas, porque as reuniões do conselho devem ocorrer em determinado tempo [...]; as reuniões são de análise das prestações de contas no caso do Fundef; de cardápios no caso do Conselho da Alimentação Escolar. E os conselheiros, todos têm a atribuição de conselheiros e outra atividade para garantir o sustento da família; então, a

³¹ O CACS do Fundef funcionou de 1997 a 2006, sendo depois substituído pelo CACS do Fundeb.

atividade do Conselho não é priorizada (Secretária de Educação C, *apud* GUTIERRES, 2010).

O caso de Altamira é ilustrativo das condições dos outros municípios da parceria: conselhos de controle social de recursos que funcionam de forma tímida e que não são priorizados em seu funcionamento. Além disso, conforme já se registrou anteriormente, as despesas decorrentes da parceria vêm sendo diluídas nos balanços anuais como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o que dificulta a sua identificação e conseqüente controle social.

Considerações finais

Retomando as questões que nortearam o texto, inferimos que não houve alterações no financiamento das ações educacionais nos municípios no decorrer das parcerias com o IAS, que continuaram contando basicamente com recursos públicos do Fundef e do Salário Educação. Poucas foram as ações financiadas pelo IAS verificando-se apenas algumas viagens e capacitações na fase inicial das parcerias. Antes, pelo contrário, o IAS abriu não apenas possibilidades de negócios para vários ‘parceiros’ fornecerem com exclusividade, como também estimulou a captação de recursos da comunidade escolar por meio da implementação da ‘autonomia financeira’ nas escolas.

O controle social da gestão dos recursos financeiros envolvidos na parceria vem sendo dificultado tanto pela fragilidade e timidez de funcionamento dos conselhos de controle social, como pelo fato de que as despesas em decorrência da parceria não aparecem de forma explícita nos balanços. Por serem variadas, tais despesas inscrevem-se em MDE de maneira generalizada.

Por fim, pode-se afirmar que a parceria com o IAS segue o movimento de racionalização financeira da gestão pública típica da década de 1990, que tem como parâmetro a ‘eficiência’ do setor privado. Assim, na impossibilidade de privatização da educação básica, adota-se a lógica de gestão privada por dentro do público, incentivando a máxima produtividade com o mínimo de recursos. Embora não sejamos favoráveis ao desperdício, entendemos que não basta racionalizar recursos. É preciso que os recursos sejam suficientes para que se tenha uma escola e uma educação de boa qualidade, com professores preparados e valorizados, com um projeto pedagógico que represente os anseios da comunidade, porque fruto da participação de todos, com ambientes agradáveis e que estimulem o aprendizado. Em nossa concepção, não bastam resultados quantitativos obtidos no abreviamento (ou aceleração) do tempo da escola, pois afinal, se trata de crianças em sua maioria oriundas da classe menos favorecida, cuja oportunidade de crescimento talvez seja justamente o precioso tempo de formação vivido na escola.

Referências

ARELARO, Lisete. *FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação*. 30ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, MG, 2007. In.: <www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866-Int.pdf>. Acesso em: maio. 2009.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Pacto federativo e financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. São Paulo: USP, 2009. 434f. Tese de Doutorado em Educação.

FARENZENA, Nalu. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GOUVEIA, Andréia Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo. Revisitando a questão da natureza e da prática dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do FUNDEF no Estado do Paraná. In: SOUZA, Donald Bello de. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006.

GEMAUQUE, Rosana M. O. (2004). *Financiamento da Educação – O Fundef na Educação do Estado do Pará: feitos e fetiches*. São Paulo: USP/FACED, 2004. Tese de Doutorado em Educação.

GUTIERRES, D. V. G. *A municipalização do ensino no município de Altamira/ PA e suas implicações para a democratização educacional*. Porto Alegre: UFRGS/ FACED, 2010, 367f. Tese de Doutorado em Educação.

_____ e GEMAUQUE, Rosana Maria Oliveira. Financiamento da educação nos sistemas de ensino e o controle social dos recursos no Estado do Pará. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo e TAVARES, Taís Moura (Orgs). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Balanço Patrimonial de 2008/2009. In: <http://sena.globo.com/institutoayrtonsenna/recursos/> Acesso em 23/02/2011.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Balanço Patrimonial de 2008/2009. In: <http://sena.globo.com/institutoayrtonsenna/recursos/> Acesso em 23/02/2011.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Balanço Social de 2009/2010 In: <http://sena.globo.com/institutoayrtonsenna/recursos/> Acesso em 25/05/2011.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização – Alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUSA, Donald Bello de. (Org.) *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. – São Paulo: Xamã, 2008. PERONI, Vera. *Política educacional e papel do estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

_____ Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito de democracia. In: SOUSA, Donald Bello de. (Org.) *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. – São Paulo: Xamã, 2008.

PINTO, J.M. A política recente de fundos para o funcionamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In: *Revista Educação e Sociedade*, Campinas/SP, v 28, n 100-Número Especial, p.877-897, 2007.

VALLE, Berta. Controle Social da Educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org); CALDERÓN, Adolfo Ignacio *et all.* *Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Publicada no D. O. U. de 13 de setembro de 1996.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 53, de 20 de Dezembro de 2006. Modifica os Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no D.O.U nº 243, de 20/12/2006.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Publicada no D.O.U. nº 48, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no D.O.U 250, de 26/12/1996.

BRASIL, Lei nº 11.494 de 20/06/2007 - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Acesso eletrônico em. [www.http//:fnde.gov.br](http://fnde.gov.br) acesso em 10/02/2011.

**MARCO LEGAL DO PÚBLICO E DO
PRIVADO NA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO
PÓS-REFORMA DO ESTADO**

Liliane Xavier Luz

MARCO LEGAL DO PÚBLICO E DO PRIVADO NA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO PÓS-REFORMA DO ESTADO

Liliane Xavier Luz

O contexto de surgimento do Instituto Ayrton Senna (IAS) e sua inserção na esfera pública da educação brasileira estão ancorados no modelo de racionalidade política que vem pautando as reformas econômicas e administrativas nos diferentes países e regiões desde meados da década de 1980, cujo foco principal tem sido a descentralização da gestão das políticas mantidas pelo Estado. No caso do Brasil, desde o início dos anos 1990 e, com maior força, a partir da gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, a descentralização das políticas sociais é impulsionada e vem ganhando distintos contornos, incluindo tanto a descentralização para os municípios como para setores do mercado por meio do envolvimento da participação das organizações da iniciativa privada na gestão pública.

Particularmente, em relação à educação, são vários os mecanismos de que o poder público vem lançando mão no sentido de incentivar a participação do setor privado na gestão das políticas educacionais, sendo o mais comum as parcerias com organizações de diferentes tipos, dentro do espaço regulamentado como Terceiro Setor. De outro modo, assim como o Estado, o setor privado também redefiniu suas formas de participação política e ampliou seu universo associativo, tendo em vista a intervenção na esfera pública por meio da chamada “Responsabilidade Social”. Esta forma de intervenção vem ocorrendo de diferentes formas, seja por meio de ações diretas ou por indução e mobilização entre os distintos setores na implantação de programas e projetos educacionais, em um processo em que, na medida em que o setor privado se coloca como agente de política, também se beneficia com lucro, marketing e outros benefícios (LUZ, 2000).

Contudo, a relação entre o poder público e o setor privado já fazia parte da estrutura e da organização da educação brasileira antes das reformas dos anos 1990, como retratam várias pesquisas (CURY, 1992; BUFFA, 1979; CUNHA, 1998 e LOMBARDI, 2005), pois o Estado brasileiro historicamente subvencionou o setor privado por meio de isenção fiscal e concessão de bolsas de estudo, dentre outros mecanismos afins. Convém ressaltar que as relações entre o público e o privado se confundem, no capitalismo, em função das contradições que repousam entre a vida privada e a vida

pública, os interesses gerais e os interesses particulares, sendo consequências da garantia da propriedade privada como base de ordenamento do sistema tal como demonstram os escritos de Marx (1844). No caso latino-americano e, no Brasil, em particular, essas relações se confundem ainda mais, gerando distorções na função pública, na medida em que o Estado é utilizado em favor de grupos e interesses particulares como ressalta Wanderley (2000). Neste caso, podemos citar como exemplo os recursos vinculados à uma determinada política pública, como a educação, poderem ser destinados à iniciativa privada.

Controversamente, a relação entre o público e o privado na educação brasileira se configurou também como um conflito histórico, aglutinando diferentes grupos e classes sociais com projetos distintos na correlação de forças que se debate na trajetória da elaboração das políticas educacionais. Ocorre que, conjuntamente com as ações e as estratégias que já vinham fortalecendo as relações entre o público e o privado na educação, outros ajustamentos institucionais são delineados no projeto das reformas em curso, em que a descentralização da gestão das políticas educacionais ajudou a redimensionar essas relações e em conformidade com uma nova estrutura jurídico-política. Neste sentido, o poder público, intermediado pelas secretarias de educação, incentiva a participação do setor privado mais diretamente na gestão da educação, por meio das parcerias na administração de programas e projetos focalizados e materializados nas ações das organizações, contribuindo para a ação de diferentes atores na gestão das políticas, sendo o Instituto Ayrton Senna um dos atores que adquiriu expressão na esfera pública da educação.

Uma das primeiras iniciativas de regulamentação das relações de parceria entre o poder público e o setor privado na gestão das políticas está fundamentada na Constituição Federal de 1988.

O processo constituinte, nesse período, é perpassado pela emergência da sociedade civil, que deu visibilidade às lutas pelos direitos de cidadania, assim como também revelou o grau de interferência das forças conservadoras no campo legislativo. Como desdobramento do processo de reivindicação popular pelos direitos e por participação na elaboração e no controle social das políticas públicas no contexto da transição política, a Constituição dá um salto **qualitativo quando** institucionaliza a participação popular por meio das organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, tal como previsto em seu artigo 204. Por outro lado, no que diz respeito às ações governamentais na área de assistência social, a Lei prevê a descentralização político-administrativa na coordenação e execução dos programas para as esferas estaduais e municipais e também para as entidades beneficentes e de assistência social (Art. 204). São consideradas “entidades beneficentes” todas as organizações com certificação nos conselhos de Assistência Social, podendo as entidades ser beneficiadas mediante a isenção de contribuição social, como previsto em lei complementar (Lei no 8.212/1991), o que abre espaço para o financiamento indireto por parte do Estado para organizações de diferentes tipos registradas como

beneficentes.

No capítulo referente à educação, em seu artigo 213, a Constituição Federal prevê a transferência de recursos públicos da educação para a iniciativa privada, tendo como destinatários as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas e para outras instituições por meio de bolsas de estudo, senão vejamos:

Art. 213. Os recursos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma de lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público (BRASIL, 2008).

Neste aspecto, a Constituição dá continuidade à política de filantropia promovida pelo Poder Público nos anos anteriores, assim como reforça as relações existentes entre o público e o privado na educação, pois apesar de os recursos públicos serem vinculados constitucionalmente, uma das bandeiras de luta pela educação pública não está garantida: a de que as verbas públicas sejam destinadas somente às instituições de educação pública. O texto constitucional do artigo 213 foi mantido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996), em seu artigo 77, após oito anos de tramitação e debate.

Após o período constituinte, no âmbito do Estado tramitaram várias propostas de reformas constitucionais, voltadas principalmente para a revisão dos direitos sociais, sob o suposto de que o Estado não teria condições de arcar com as despesas geradas pelos direitos garantidos na Constituição. Desde o governo José Sarney, as propostas de reformas estão pautadas para resolver problemas de ordem econômica e das finanças do Estado, como controle inflacionário, estabilidade da moeda e redução de despesas, principalmente nas áreas sociais, uma vez que, no discurso reformista, a questão colocada inicialmente era a da redução do tamanho do Estado. Nesse contexto, ganham corpo propostas de privatização dos serviços públicos, no bojo de uma realidade em que a sociedade civil se torna cada vez mais complexa e heterogênea, organizada em torno das distintas demandas sociais, ao mesmo tempo em que as reformas já faziam parte da agenda mundial (LUZ, 2009), sendo implementadas em meio ao clima

intelectual e ideológico de disseminação de uma visão negativa do Estado e de exaltação das virtudes do mercado e, posteriormente, da “sociedade civil” (BORON, 2003). Isto não representa uma ruptura com a esfera pública, mas uma “profunda reestruturação das relações entre Estado e sociedade civil em escala internacional” (WHITTY; POWER, 2002, p. 305), disseminando-se, simultaneamente, uma visão de gestão do setor privado como eficiente quando comparada à gestão das instituições públicas.

As reformas foram retomadas pelo primeiro governo eleito após o regime militar, Fernando Collor de Melo, nos sucessivos Planos Collor, cunhados de “Brasil Novo”, muito embora revelassem fracassos políticos e sem respaldo na sociedade. Após o *impeachment* de Collor em 1993, as reformas foram assumidas pelo governo Itamar Franco, até as eleições de 1994, que deram assento ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995.

As reformas foram redefinindo as políticas sociais em torno de pelo menos três eixos: a descentralização, a focalização e a privatização (DRAIBE, 1993). Desde o início dos anos de 1990 que os governos estaduais, em concordância com os prefeitos e o governo federal, iniciaram um processo de descentralização do ensino fundamental para os municípios, de forma total ou de alguns serviços educacionais, sob o pretexto de que a Constituição Federal previa a municipalização do ensino fundamental, muito embora, na reorganização dos entes federados, a Constituição não atribua a nenhuma esfera do poder público exclusividade por qualquer um dos níveis de ensino (DAVIS, 1992). Porém, a descentralização foi intensificada na gestão do presidente FHC, tanto no que diz respeito à municipalização como para as escolas, por meio do financiamento e prestação de contas de programas setorizados, como também por intermédio das parcerias com a iniciativa privada. Concordamos com Davis (1993), quando afirma que a municipalização pode propiciar a privatização, tanto pela débil base tributária da maioria dos municípios como pelo viciado mecanismo de repasse de verbas entre diferentes esferas do poder público (DAVIS, 1992). Mas supomos também que há uma relação entre a descentralização, a focalização e a privatização das políticas (eixos a que se refere Draibe (1993)), em função da própria relação que o poder público nos estados e municípios estabelece com os grupos e organizações vinculados ao setor privado, favorecendo esses grupos econômica e politicamente.

Foi no governo FHC onde se definiu e se estruturou o arcabouço jurídico-político-institucional que deu origem a um conjunto de leis com fins de regulamentar as reformas que já vinham se esboçando nos governos anteriores, incluindo a interlocução entre o poder público e o setor privado, no sentido de incorporar recursos e dispositivos do mercado no âmbito da educação pública. O aspecto legal tornou-se um imperativo das reformas, canalizadas principalmente para a ampliação dos mecanismos de descentralização e interlocução entre o poder público e o setor privado na gestão das políticas.

Inicialmente, o governo definiu suas diretrizes no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de

Estado (PDRAE), elaborado pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). O Plano tem como principal foco a reforma da administração pública com base na descentralização da gestão das políticas públicas, mediante a racionalização dos recursos e a regulação por parte do Estado, fundamentada numa perspectiva de administração gerencial e na transferência de serviços para o setor *público-não estatal*. Este pressuposto tinha como base um diagnóstico sobre a *crise da economia* em que, segundo descrição apresentada no Plano, o Estado era o principal gerador da crise, pelo seu alto grau de interferência na economia e pela burocratização do aparelho administrativo (BRASIL, 2005). Conforme o que se apresenta no documento, o Estado havia perdido a capacidade de governança, manifestada inicialmente pela crise fiscal, gerando instabilidade econômica e incapacidade de governar as políticas sociais e de gerar novas políticas (BRASIL, 2005).

Com base nesse entendimento, no Plano foram definidas algumas estratégias visando redefinir o papel do Estado em relação à economia e às políticas sociais, no sentido de contemplar a organização de uma política de ajuste fiscal; a definição de uma reforma econômica orientada para uma política industrial e tecnológica com a finalidade de garantir a concorrência interna e a competição internacional; a realização de reforma para a previdência social e a busca de inovação dos instrumentos de política social voltados para aumentar a capacidade de *governança* nas políticas públicas (PDRAE, 1995). Nessa mesma lógica de raciocínio, o Plano definiu, também, o que deve se constituir como atividades exclusivas do Estado e como serviços não exclusivos, por meio dos quais o Estado deveria atuar simultaneamente com outras organizações públicas *não-estatais* e privadas (PDRAE, 1995).

A educação foi situada tanto no âmbito das atividades definidas como exclusivas como nos serviços tidos como não exclusivos. No que se refere às atividades exclusivas, o Estado aparece como subsidiário da educação básica e, nos serviços tidos como não exclusivos, o Estado aparece como responsável pela educação de um modo geral e, especificamente, pelas universidades e pelos centros de pesquisa. Dentre os critérios apresentados para o padrão exigido da gestão das *atividades exclusivas e não exclusivas* estão a eficiência, a competição administrativa e a avaliação de desempenho, tendo em vista o atendimento ao *cidadão-cliente* com um menor custo (PDRAE, 1995). Esta perspectiva situa a discussão entre o padrão de gestão e o padrão de financiamento exigido, em que cabe ao Estado a regulação e a potencialização do *público não-estatal*, para que as organizações possam participar da gestão das políticas sociais (PERONI, 2005), inclusive por meio do financiamento das parcerias.

Na prática, o governo levou a cabo um conjunto de ações direcionadas para a estabilidade da moeda e para a mudança na gestão das políticas sociais, sobretudo no que diz respeito à incorporação do setor privado na gestão das políticas públicas. Esta configuração jurídico-política pertence, por suposto, à propriedade “constituída pelas organizações sem fins lucrativos” (PDRAE, 1995, p. 54) ou por *organizações*

sociais, tendo em vista o espaço de conciliação entre o público e o privado, o que é denominado por Pereira (1999) de *público não-estatal*. Este ideário revela, sobretudo, uma concepção ideológica de Estado que o governo vinha esboçando (ver, por exemplo, os Cadernos MARE) e defendendo, no Congresso Nacional, no Senado e no Poder Executivo, desdobrando-se na materialização do Plano.

Após o PDRAE, o governo federal prosseguiu sancionando um conjunto de leis voltadas para a institucionalização das práticas de parcerias entre o poder público e as organizações do setor privado, para a atuação do voluntariado nas políticas públicas, para a definição do espaço do Terceiro Setor etc. Ou seja, o governo criou uma estrutura jurídico-política para incentivar a interlocução com o setor privado na gestão das políticas.

A primeira Lei nessa perspectiva sancionada após o PDRAE foi a Lei do Voluntariado (Lei 9.608/1998), dispoñdo sobre o serviço voluntário, o qual foi definindo como

atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade (BRASIL, 1998a).

A Lei do Voluntariado reforça uma forma antiga de agir frente aos problemas sociais no Brasil: a prática do voluntariado. Só que a Lei em vigor agrega vastos setores de políticas e de instituições consideradas “privadas de fins não lucrativos”, as quais estão desenvolvendo atividades em um contexto econômico de flexibilização das relações de trabalho e de favorecimento do trabalho terceirizado. A estrutura das organizações acaba contemplando um voluntariado que se profissionalizou e deixou de ter uma característica individual com base na vontade e na caridade, mas vem se incorporando como sujeito social dentro da complexa relação de trabalho flexível, em que as “entidades privadas sem fins lucrativos” se tornaram mais uma fonte de trabalho no mercado competitivo (LUZ, 2009).

No mesmo ano, o governo federal sancionou a Lei das Organizações Sociais (Lei 9.637/1998), qualificando-as como “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos” (BRASIL, 1998b, Art. 1o). Conforme a referida Lei, as atividades dessas organizações podem ser “dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde ...” (BRASIL, 1998b, Art. 1º). No caso das entidades qualificadas como Organizações Sociais, a Lei permite que a parceria entre a administração pública e as organizações seja firmada por meio do instrumento “contrato de gestão”, o que dispensa a licitação pública (SILVEIRA, 2009). Isto porque, como explica Silveira (2009), a legislação que trata de contratos e convênios classifica o “contrato de gestão” com as mesmas características de convênio, acordo ou ajuste, tendo como pressuposto a colaboração mútua, dispensando a licitação pública

com base no critério de que, não havendo competição entre as partes, pode-se fazer parceria sem licitação, diferentemente de um contrato comum que pressupõe interesses diversos, sendo, portanto, necessária a licitação.

No âmbito do ordenamento jurídico em curso, a Lei das Organizações Sociais dispõe ainda sobre a criação de um Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades públicas cujas atividades seriam absorvidas pelas organizações sociais (BRASIL, 1998b), ações já previstas no PDRAE. Emerge também, no corpo da referida Lei, o conceito de “cidadão-cliente”, também já presente no PDRAE, prevendo a prestação de serviços com base nos “resultados qualitativos e quantitativos dos prazos pactuados” e o “controle social das ações” (BRASIL, 1998b, Art. 20). Isto demonstra que o incentivo às parcerias ajuda a fortalecer as organizações do setor privado na gestão pública nos marcos regulatórios controlados pelo Estado.

No ano seguinte, o governo sancionou a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (Lei 9.790/1999), mais conhecida como Lei do Terceiro Setor, a qual qualifica as pessoas jurídicas de direito privado como “organizações sem fins lucrativos”, aptas a “execução das atividades de interesse público” (BRASIL, 1999). Nessa lógica, a Lei institui e disciplina o Termo de Parceria como o

instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo e de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público” (BRASIL, 1999, Art. 9º).

No Termo de Parceria são definidos os objetivos, as metas, os critérios, a previsão de receitas e a prestação de contas (BRASIL, 1999, Art. 10º). A Lei das OSCIPs reorientou não somente o papel do Estado frente às organizações do setor privado, como também redefiniu o formato de muitas organizações da sociedade civil na sua relação com o Estado. Isto ocorreu na medida em que muitas organizações mudaram sua orientação jurídica e passaram a dirigir suas ações em função das novas exigências do Terceiro Setor. Com efeito, o chamado Terceiro Setor inclui, no universo das organizações sociais, as que não fazem parte diretamente do aparelho do Estado, como ONGs, associações, sindicatos, institutos, fundações, centros, voluntariado, organizações de empresários etc., mas que podem agir em parceria com o poder público desde que registradas como “organizações sem fins lucrativos”. Isto evidencia uma clara intenção do poder público de aumentar sua capacidade de *governança*, chamando para o próprio governo diferentes atores sociais, independentemente de grupos ou classes a que estejam vinculados, com fins de manter a legitimidade na gestão e na organização das políticas e das instituições do Estado.

O Brasil atravessa a década de 1990 e chega na década seguinte garantindo os mecanismos jurídico-

políticos que incentivam a participação do setor privado na gestão pública e criando outros, mesmo com alternância de governo. Em seu primeiro mandato, em 2004, o governo de Luís Inácio Lula da Silva sancionou a Lei 11.079, instituindo “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” (BRASIL, 2004), nos “Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2004).

A referida Lei define a parceria público-privada como um “contrato administrativo de concessão”, na modalidade patrocinada ou administrativa, tal como previsto em seu artigo 2º.

Art. 2º. Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1o. Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a **Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995** (grifos meus), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º. Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (BRASIL, 2004).

Nota-se que, no caso da concessão patrocinada, a Lei prevê uma “contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”, conforme já prescrito na Lei 8.987/1995, ou seja, uma contrapartida do financiamento público para a iniciativa privada em casos de parceria. No caso da concessão administrativa, vê-se que não trata da contraprestação pecuniária, mas apenas do “contrato de prestação de serviços”, o que abre precedente para o financiamento total por parte do Estado de serviços prestados pela iniciativa privada, tal como já previsto na Lei 8.987/1995, com texto mais acabado na Lei 9.074/1995.

Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços (BRASIL, 1995).

Além de fazer referências às leis anteriores de que trata a matéria em questão, uma preocupação expressa na Lei de Parceria Público- Privada é com a “responsabilidade fiscal” na celebração e execução das parcerias, tal como previsto em seu artigo 4o. Notadamente, esta preocupação está atrelada ao controle fiscal e das finanças públicas, no sentido de evitar a suposta crise fiscal responsável pelas crises econômicas e de *governança*, o que culminou com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), no bojo da política de descentralização no governo FHC.

A legislação brasileira, desde a década de 1990, vem contribuindo para institucionalizar e consolidar as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, dando continuidade a uma das características do Estado brasileiro: a de que a subvenção ao setor privado, historicamente, ocorre de forma indireta, amparada por determinados mecanismos jurídicos que possibilitam, por exemplo, a isenção de impostos, a subvenção de programas e os projetos da iniciativa privada etc.

Com esta prerrogativa e no alcance de suas autonomias, governos estaduais e municipais que já vinham praticando parcerias com a iniciativa privada na gestão das políticas públicas estão criando seus próprios programas com as características da legislação federal e com os mesmos objetivos: a descentralização da gestão das políticas públicas. Podemos citar como exemplo os estados do Rio Grande do Sul (Lei 12.234/2005), Piauí (Lei 5.494/2005), Goiás (Lei 14.910/2004), Rio Grande do Norte (Lei 307/2005), Bahia (Lei 9.290/2004), São Paulo (Lei 11.688/2004), Ceará (Lei 13.557/2004), Minas Gerais (Lei 14.868/2003), Pernambuco (Lei 12.765/2005), Distrito Federal (LEI 3.792/2006); os municípios de Porto Alegre (Lei 9.875/2005), São Paulo (Lei 14.517/2007), Manaus (Lei 977/2006), Natal (Lei 6.182/2011) Palmas (Lei 1424/2006), dentre outros. Nesses programas, via de regra, a educação está incluída entre as áreas consideradas com potencial para estabelecimento de parceria.

Por sua vez, o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, aprovado pelo Governo Federal, em 2007, por meio do Decreto 6.094, prevê em uma de suas diretrizes a implantação de parcerias na gestão educacional. Assim, consta no Capítulo I, Art. 2º, § XXVII: “firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas”.

Podemos concluir que a dimensão que tomou a descentralização das políticas no processo de redefinição do Estado brasileiro tornou mais complexas as relações entre o público e o privado na educação, fragmentou ainda mais as políticas educacionais e reforçou a mercantilização e a privatização da gestão educacional. Por outro lado, dificulta a construção de um sistema nacional de educação e de uma gestão verdadeiramente democrática.

O Instituto Ayrton Senna (IAS) é mais uma das organizações do setor privado que emerge desse contexto, cuja característica mescla filantropia com ação direta na gestão e na organização da educação pública. Desde que foi fundado, em novembro de 1994, o IAS desenvolve suas ações nos sistemas educativos e nas escolas por meio de convênios com municípios e posteriormente com os estados, utilizando como artifício os “Instrumentos Particulares de Parceria”, por meio dos quais são definidas as estruturas dos contratos ou convênios entre as partes interessadas.

Referências

BAHIA, *Lei N° 9.290*, de 27, de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências.

BORON, Atílio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto N° 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.

BRASIL. *Lei N° 8.212*, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei N° 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.

BRASIL. *Lei N° 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 e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Complementar N° 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. *Lei N° 9.608*, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

BRASIL. *Lei N° 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. *Lei N° 8.987*, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei N° 9.074*, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

BRASIL. *Lei N° 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, novembro, 1995.

BUFFA, Esther. *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979.

CEARÁ, *Lei N° 13.557*, de 30 de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas – Programa PPP, no âmbito da Administração Pública Estadual e dá outras providências.

CUNHA, Luís Antonio. Educação Pública: Os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, Romualdo P. (Org.) *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: Posições e tendências. *Cadernos de Pesquisa* - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, n° 81, p. 33-44, maio 1992; São Paulo: Cortez, 1992.

DAVIS, Nicholas. Municipalização do Ensino: Democratização ou Privatização? In: *Contexto & Educação* – Revista de Educación en América Latina y El Caribe, Ijuí, RS, v. 1, n. 1, p. 31-44, jan./mar. 1992.

DISTRITO FEDERAL, *Lei N° 3.792*, de 02 de fevereiro de 2006. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal e dá outras providências.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP* - Coordenadoria de Comissão Social -CCS, São Paulo, n. 17, 1993.

GOIÁS, *Lei N° 14.910*, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas, da constituição da Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás e dá outras providências.

LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina M.; SILVA, Tânia Maria T. da. (Orgs.). *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.

LUZ, Liliene Xavier. *Participação do empresariado na educação no Brasil e na Argentina*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2009. (Tese de Doutorado).

MANAUS, *Lei N° 977*, de 23 de maio de 2006. Institui o programa de Parcerias Público-Privadas do município de Manaus e dá outras disposições.

MARX, Karl. *Glosas Críticas Marginais* ao Artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social” de um Prussiano (1844). São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MINAS GERAIS, *Lei N° 14.868*, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual e Parcerias Público-Privadas.

NATAL, *Lei N° 6.182*, de 13 de janeiro de 2011. Dispõe sobre normas específicas para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito do Município do Natal, institui o Programa Municipal de PPP e dá outras providências.

PALMAS, *Lei N° 1.424*, de 14 de março de 2006. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Município de Palmas, Estado do Tocantins e dá outras providências.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nurria Cunnil. Entre o Estado e o mercado: O público não-estatal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nurria Cunnil (Orgs). *O público não-estatal na reforma do Estado*. São Paulo: FGV, 1999.

PERNAMBUCO, *Lei N° 12.765*, de 27 de janeiro de 2005. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público-Privada e dá outras providências.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. *Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro*. São Paulo: Xamã, 2005.

PIAUI, *Lei N° 5.494*, de 19 de setembro de 2005. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí - PPP Piauí e dá outras providências.

PORTO ALEGRE, *Lei N° 9.875*, de 08 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Alegre – CGPPP/POA – e autoriza o Poder Executivo a instituir Fundo de Garantia de Parceria Público-Privada Municipal – FGPPPM.

RIO GRANDE DO NORTE, *Lei N° 307*, de 11 de outubro de 2005. Dispõe sobre normas específicas para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP), no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, institui o Programa Estadual de PPP na Administração Pública Estadual e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL, *Lei N° 12.234*, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS e dá outras providências.

SÃO PAULO, *Lei N° 11.688*, de 19 de maio de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-privadas - PPP e dá outras providências.

SÃO PAULO, *Lei N° 14.517*, de 16 de outubro de 2007. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria a Companhia São Paulo de Parcerias - SPP e dá outras providências.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Algumas considerações sobre as normas de processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada. In: *Educação: teoria e prática* – Programa de Pós-graduação em Educação do IB, Rio Claro, vol. 19, n° 32, p. 143- 159, jan./jun. 2009.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Espaço público e educação. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADAD, Sérgio (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

WHITTY, Geoff; POWER, Sally. Making sense of education reform: global and national influences. In: TORRES, Carlos Alberto; ANTIKAINEM, Ari. *The international handbook on the Sociology of Education: an international assessment of new research and theory*. Boston: Rowman & Littlefield, 2002.

**REDES DE RELAÇÕES E O
INSTITUTO AYRTON SENNA**

Silvana Aparecida de Souza

Maria Raquel Caetano

REDES DE RELAÇÕES E O INSTITUTO AYRTON SENNA

Silvana Aparecida de Souza

Maria Raquel Caetano

Introdução

Uma rede é uma *estrutura* constituída por *pessoas* ou *organizações*, ligadas por um ou diversos vínculos, identidades, valores e/ou objetivos. Essas pessoas ou organizações estabelecem interações, possibilitando relacionamentos e trocas entre os participantes. Sendo assim, redes são relações sociais estabelecidas a partir de uma identidade. Nesse sentido, Manuel Castells cunhou a expressão “sociedade em rede” (CASTELLS, 2006), em estudo no qual objetivou entender a dinâmica das redes e seus significados na mudança social.

Para melhor compreender a noção de redes, Facchinelli, Marcon e Moinet (2001) esclarecem:

A etimologia da palavra indica para o latim *retis* que designava um tipo de malha para prender pássaros, pequenas caças ou peixes. A noção de rede remete primitivamente à de captura, de caça. Por transposição, a rede é assim um instrumento de captura de informações. Esta referência à malha é mais evidente em inglês, pois rede é “network”, literalmente uma “rede que trabalha”. Imediatamente a noção de rede aparece mais dinâmica nesta língua que fala mesmo de “networking”.

A abertura e flexibilidade das redes são algumas de suas características principais: “redes não são, portanto, apenas uma *outra* forma de estrutura, mas quase uma *não estrutura*, no sentido de que parte de sua força está na habilidade de se fazer e desfazer rapidamente” (DUARTE; FREY, 2008, p. 156).

Redes podem se organizar, portanto, unindo pessoas e/ou organizações a partir de interesses comunitários, políticos, econômicos, religiosos, de lazer, de saúde, dentre outros. O ponto comum das diferentes redes sociais é o compartilhamento de informações, conhecimentos, interesses e esforços em busca de objetivos comuns.

É inegável que, nos últimos anos, com a ampliação do acesso à internet como ferramenta de

comunicação e a multiplicidade de formas de troca de informações que esse meio proporciona, temos assistido à intensificação sem precedentes na formação de redes de relações, com fortes características de capilaridade e fluidez. As mais conhecidas são as redes de relacionamentos (facebook, orkut, myspace, twitter, flickr, formspring, tumblr) e as profissionais (LinkedIn, ecademy, plaxo, naymz).

No entanto, a formação de redes de relacionamentos não se dá somente pela internet: muito antes da existência da comunicação entre pessoas interligadas por computadores, grupos sociais sempre se organizaram e continuam a se organizar a partir de interesses comuns. Por vezes esta organização assume características mais ou menos formais, mais ou menos perceptíveis aos olhos de quem não está nela envolvida.

Neste sentido, podemos usar um exemplo descrito por Adam Smith há mais de duzentos anos, em que demonstra que existe sempre uma organização entre os patrões, ainda que aparentemente imperceptível a quem não participe dela, com o objetivo de puxar o mais para baixo possível os salários dos trabalhadores. A esse respeito, afirma Smith (1983, p. 93):

Os patrões estão sempre e em toda parte em conluio tácito, mas constante e uniforme para não elevar os salários do trabalho acima da sua taxa em vigor. Violar esse conluio é sempre um ato altamente impopular, e uma espécie de reprovação para o patrão no seio da [sua] categoria. Raramente ouvimos falar de conluios que tais porque costumeiros, podendo dizer-se constituírem o natural estado de coisas de que ninguém ouve falar frequentemente, os patrões também fazem conchavos destinados a baixar o salário do trabalho, mesmo aquém de sua taxa em vigor. Essas combinações sempre são conduzidas sob o máximo silêncio e sigilo, que perdura até o momento da execução; e quando os trabalhadores cedem, como fazem às vezes, sem resistir, embora profundamente ressentidos, isso jamais é sabido de público.

Por se tratar de uma espécie de conluio a favor de um interesse comum, as relações estabelecidas nas e pelas redes sociais, por serem mais fluídas, podem ser imperceptíveis no plano da aparência, devendo o esforço de investigação científica ter como objetivo a busca de sua essência, em sua relação parte/totalidade (KOSIK, 2002). E, para além de interesses individuais ou de grupos sociais restritos, a organização e a atuação por meio de redes de relações podem também atender a interesses de classe, tendo a potencialidade, mas não a obrigatoriedade, de serem convertidos em um canal de organização e de atuação da sociedade civil na luta hegemônica ou contra-hegemônica da sociedade em geral³².

³² O conceito de sociedade civil tomado nesse texto é o do pensador italiano Antonio Gramsci, que entendia que grupos sociais se organizam por meio de entidades/organizações como, por exemplo, a maçonaria, o Lions Clube, o Rotary Club, sindicatos patronais e de empregados, partidos políticos, igrejas, as chamadas organizações não governamentais (ONGs) de toda natureza, que podem atuar como aparelhos privados de hegemonia, a favor

Eneida Oto Shiroma, ao realizar estudo sobre o potencial da análise das redes sociais para pesquisa sobre política educacional (2008a, 2008b, 2011), enunciou as formas de difusão no Brasil das idéias, conceitos e recomendações de organismos internacionais para a gestão do trabalho docente, mapeando o papel de intelectuais brasileiros membros do Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina (Preal). O estudo a levou a ponderar acerca da importância de se considerar as relações pessoais para a compreensão da permeabilidade das fronteiras entre internacional e nacional, público e privado, Estado e sociedade civil, instâncias governamentais e não-governamentais. No que concerne às conclusões do estudo em questão, afirma a autora:

este estudo evidencia um dado da realidade social contemporânea pouco explorado nas pesquisas educacionais, ou seja, o de que os indivíduos, dotados de recursos e capacidades propositivas, organizam suas ações e criam espaços políticos, por vezes virtuais, para atuar em defesa de seus interesses. Mesmo nascendo em uma esfera informal de relacionamentos pessoais ou institucionais, os efeitos das redes podem ser percebidos em várias conexões/interações com o Estado. Mapear e acompanhar as ações das redes tem o propósito de contribuir para conhecer as estratégias de disseminação, cooptação e também de enfrentamento e resistência à produção de consensos na disputa pela hegemonia na sociedade capitalista (SHIROMA, 2008a, p.13).

Na área empresarial, o conceito de redes de organizações está em progressivo desenvolvimento como objeto de estudo das chamadas ciências gerenciais. Alguns estudos realizados em diferentes países “apontam a importância das redes interorganizacionais como instrumento para o desenvolvimento da competitividade empresarial” (HASTENREITER FILHO, 2005, p. 97).

A constituição de redes interorganizacionais como ferramenta que viabiliza o processo de cooperação entre empresas possui duas premissas. A primeira diz respeito à superioridade das contribuições agregadas sobre as contribuições individuais dos elementos. A segunda destaca que, num processo cooperativo, as relações entre empresas apresentam tipicamente resultados ganha-ganha. Em outras palavras, Hastenreiter Filho (2005, p. 98) destaca que “as empresas se dispõem a colaborar umas com as outras porque esperam, conjuntamente, realizar ações que as levem a desempenhos superiores.”

Facchinelli, Marcon e Moinet (2001) trabalham o conceito de redes como uma aliança interorganizacional, a partir de um projeto coletivo, que proporcione uma dinâmica específica às relações pré-existentes entre elas, e que não se restrinja apenas a empresas do mesmo setor. Segundo os autores,

de uma determinada concepção de classe, e que compõem, no plano da superestrutura, o Estado em sentido amplo. Para mais detalhes sobre esse assunto ver Gramsci (1989).

deve-se buscar a força da rede nos laços entre os atores. Num projeto de rede, frequentemente cruzam-se e afrontam-se os projetos de cada membro para a rede, os projetos de cada membro para si mesmo, o projeto da rede para cada membro e enfim o projeto do grupo para si mesmo. As influências dos atores se encadeiam, cada um jogando sobre a especificidade de sua contribuição, sobre a atividade que incrementa e sobre sua capacidade de conectar a rede a outras redes (FACCHINELLI; MARCON; MOINET, 2001, grifo dos autores).

Os autores também tratam do perfil da pessoa que deve ocupar a função de líder em uma rede:

nem um navio, nem uma empresa, nem uma rede podem dispensar um piloto. Porém, uma vez que sua autoridade não reside nos mesmos fundamentos que uma empresa, o “manager” da rede deve dispor de qualidades particulares. Na descrição do seu retrato ideal, ele deve integrar os princípios da complexidade. A incertitude e o movimento causam-lhe mais estímulo do que preocupações. Por gosto ele privilegia a iniciativa pessoal, a inovação e a participação coletiva preferencialmente à ordem, estabilidade e hierarquia. Extrovertido, ele tem um moral sólido, energia e carisma para estimular a adesão (FACCHINELLI; MARCON e MOINET, 2001).

A construção de redes sociais, interorganizacionais ou outras, está sendo utilizada, segundo Alketa Peci (2000, p. 18) como “uma das mais importantes mudanças nas funções administrativas deste fim de século, pois representam o aumento profundo da interdependência organizacional onde as redes têm sido grandes laboratórios da gestão contemporânea”.

No entanto, para além da força e influência de redes entre empresas do setor privado no mercado, é preciso pensar no impacto dessas nas políticas públicas de oferta de serviços sociais, no domínio do setor privado sobre o setor público, decorrente do processo de uma alegada perda de legitimidade deste último, já que as mais diferentes vertentes liberais, liberal social e/ou social-democrata atribuem ao Estado grande parte da responsabilidade pela crise atual e recente do modo de produção capitalista³³.

No que diz respeito ao interesse específico deste texto, por compor uma pesquisa nacional acerca das implicações das parcerias de municípios brasileiros com o Instituto Ayrton Senna (IAS) na oferta educacional pública, procuraremos identificar a existência ou não de uma rede interpessoal e/ou interorganizacional de relações desse instituto e de Viviane Senna³⁴, com pessoas e/ou organizações da

³³ No Plano diretor da reforma do aparelho do Estado que foi elaborado, proposto e aprovado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, na primeira linha de sua apresentação já há a afirmação de que “a crise brasileira da última década é também uma crise do Estado” (BRASIL, 1995, p. 6), fator que motivou, segundo o documento, a referida reforma.

³⁴ Viviane Senna é presidente do IAS, criado após a morte de seu irmão, Ayrton Senna (piloto brasileiro de Fórmula 1), ocorrida em 1994 em um acidente no Grande Prêmio de San Marino.

iniciativa privada, do chamado “terceiro setor”³⁵ e mesmo do poder público, com o objetivo de influenciar políticas públicas.

Os programas de educação formal do IAS têm como foco a gestão da educação em quatro esferas: aprendizagem, ensino, rotina escolar e política educacional e têm sido implantados como política pública em milhares de municípios brasileiros, através de sua contratação pelo Ministério da Educação (MEC) e da aplicação nas secretarias municipais e estaduais de educação, ou pela contratação e implantação direta por esses últimos.

Sua aplicação nas redes de ensino (municipais e estaduais) se faz sob a alegação de que o objetivo é superar os principais problemas que impedem o sucesso dos alunos, como o analfabetismo, a defasagem idade e série e a evasão escolar, por meio de propostas organizacionais e ferramentas consideradas eficazes pelo instituto e disponibilizadas às secretarias de educação e unidades escolares, alegando-se, com isso, otimizar os recursos humanos, materiais, financeiros e pedagógicos disponíveis. Esses programas são: Escola Campeã, Circuito Campeão, Acelera Brasil, Se Liga e, atualmente, o Fórmula da Vitória.

Os parceiros e os aliados do IAS

O site do IAS apresentava, até 2010 (ano em que sofreu uma reformulação), uma breve explicação, na qual se declarava que, para desenvolver suas ações, o Instituto tinha como parceiras pequenas e médias empresas que investem recursos nas suas soluções educacionais. Afirmava-se ainda que o Instituto contava com colaboradores que disponibilizam tempo e talento em favor da infância e adolescência duas categorias de empresas: os aliados, e os parceiros, sem que houvesse qualquer explicação sobre o que os diferenciava. No entanto, só os aliados tinham sua logomarca divulgada no referido *site*³⁶.

³⁵ 4 Concordando com Edilson José Gracioli e Marcílio Rodrigues Lucas (2009), questionamos a validade do conceito de “terceiro setor” como uma terceira esfera da organização da sociedade, para além do setor privado e do público. Tal questionamento se deve, sobretudo, ao fato de as ONGs que personificam o “terceiro setor” sobreviverem financeiramente de recursos do primeiro (público) e/ou do segundo setor (privado), não possuindo, portanto, independência que lhes possa assegurar uma existência autônoma. Outro fator importante diz respeito a discordarmos das alegações recorrentes de que as instituições que personificam o alegado “terceiro setor” atuam sempre em favor da sociedade em geral e não de interesses privados, como se não houvesse luta de classes. Ao contrário (em acordo novamente com a concepção gramsciana de Estado enunciada na nota 1 deste artigo), as ONGs do chamado “terceiro setor” personificam uma determinada classe social e constituem, portanto, um campo de disputa de classes, funcionando como aparelhos privados de hegemonia; ainda segundo o filósofo italiano, compõem o Estado em sua concepção ampliada e governam ou interferem e influenciam os governos da sociedade moderna, em nome de uma determinada classe social. Assim, por força deste questionamento, usaremos a expressão “terceiro setor” sempre entre aspas neste artigo.

³⁶ As empresas que constavam como parceiras do IAS eram: ALESAT (distribuidora de petróleo); Almap BBDO (agência de publicidade); Alog Data Centers do Brasil (empresa de hosting gerenciado); Atlas Schindler (empresa do

Percebe-se que as empresas parceiras do IAS eram organizações de médio porte, muitas delas de origem nacional, e que, com exceção da Suzano Papel e Celulose, deixaram de constar no *site* do IAS, a partir da reformulação havida no ano de 2010.

No que diz respeito às empresas aliadas que estavam apresentadas na versão anterior do *site* do IAS, há as que também não mais constam atualmente no *site* do Instituto, que são: Vale do Rio Doce (mineradora); Instituto Votorantin (ONG ligada ao grupo Votorantim³⁷); Siemens (conglomerado de engenharia elétrica e eletrônica); Instituto Vivo (ONG vinculada à empresa Vivo³⁸); Brasil Telecom (ONG vinculada à empresa Brasil Telecom³⁹); Tribanco (Banco Triângulo S/A, uma empresa do Sistema Martins Integrado); Ale (distribuidora de combustíveis); Martins Distribuidora (uma empresa do Sistema Martins Integrado).

Havia algumas empresas que constavam como aliadas e que, atualmente, estão relacionadas no *site* do IAS, só que agora alteradas para a condição de empresas parceiras do Instituto. São elas: Bradesco Capitalização; Coelba; Celpe; Cosern; Credicard; Grendene; Lenovo; Nívea; Oracle; Santa Bárbara Engenharia; Suzano Papel e Celulose; Intel; Instituto Unibanco⁴⁰.

E também há as empresas que igualmente se mantiveram, na atualidade, relacionadas no *site* do IAS na condição de parceiras, mas com alguma mudança de forma, que são: Lide-EHD⁴¹, que passou para

ramo de elevadores, escadas e esteiras rolantes); BCG Boston Consulting Group (consultoria); Bossa Nova Films (produtora de filmes); Carglass (empresa de troca e reparo de vidros automotivos); Comunique-se (portal de comunicação); Demarest Almeida Advogados (escritório de advocacia); Euro RSCG Interaction (rede de agências interativas); Fábrica Comunicação Dirigida (agência de marketing direto); Giovanni+DraftFCB (agência de marketing de relacionamento); Globo.com (portal de internet, vinculado à Rede Globo de Televisão e no qual o site do IAS está alojado); HSM (empresa de soluções em management); Internexo (consultoria e serviços de acesso à internet); JWT Brasil (agência de publicidade); Latin Sports (agência de marketing esportivo); Lua Nova (agência de publicidade e produtora do segmento musical); Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados (escritório de advocacia); Maxpress (empresa de pesquisa e tratamento de informações para relacionamento postal, telefônico e eletrônico (e-mail) de públicos estratégicos); Netza Marketing Promocional e Eventos (agência de publicidade); Peixoto e Cury Advogados Associados (escritório de advocacia); Qualibest (instituto de pesquisa de mercado); Rede Dental (empresa de consultoria e soluções em gestão de risco em planos odontológicos); Suzano Papel e Celulose; Tech Trade (tradução e eventos); TV1 Comunicação e Marketing (agência de publicidade); Umbigo do Mundo (empresa de comunicação); Unisys (tecnologia da informação); Young & Rubicam (agência de publicidade)..

³⁷ O grupo Votorantim opera no setor de cimento, mineração e metalurgia (alumínio, zinco e níquel, com autogeração de energia), siderurgia, celulose e papel, suco concentrado de laranja e especialidades químicas. Atua também no mercado financeiro, por meio da Votorantim Finanças e investe em empresas e projetos de biotecnologia e tecnologia da informação.

³⁸ Empresa da área de telefonia

³⁹ Empresa da área de telefonia, que em 2010 foi comprada pela OI, do mesmo setor.

⁴⁰ As atividades dessas empresas serão descritas adiante, juntamente com as demais, que se encontram na condição de parceiras atuais do IAS.

⁴¹ Lide-EHD era uma divisão do Lide, sendo que EHD significa: empresários pelo desenvolvimento humano. Trata-se de um movimento de Responsabilidade Social do Lide, que se transformou no Lide-Educação, a partir da alegação

Lide-Educação; HP Brasil⁴², que passou para HP (Hewlett-Packard- multinacional americana, que é uma das mais fortes e poderosas empresas do setor de tecnologia de informação, com atuação em quase todos os países do mundo); Microsoft Educação⁴³, que passou para Microsoft (multinacional americana, também uma das mais fortes e do setor de tecnologia e informática, sobretudo de *software*, com atuação em quase todo o mundo e que recorrentemente encontra-se envolvida em processos judiciais nos quais é acusada de forçar monopólio do uso de suas plataformas operacionais).

Em seu *site* na internet⁴⁴ o IAS apresenta sua história, missão, programas, formas de atuação e outras informações, dentre as quais se encontram relacionados os seus parceiros atuais, empresas de grande porte, listadas a seguir, acompanhadas, da descrição mínima de suas respectivas áreas de atuação, informações obtidas por meio da consulta ao *site* de cada uma delas:

- ❖ Bradesco Capitalização (segmento do Banco Bradesco S/A, ao qual está vinculado o seguro de capitalização Pé Quente Bradesco Instituto Ayrton Senna);
- ❖ Credicard (operadora de cartão de crédito, à qual está vinculado o cartão de crédito do IAS);
- ❖ Rádio Eldorado AM e FM (rede de emissoras de rádio brasileira com sede na cidade de São Paulo, componente do Grupo Estado, controlado pela família Mesquita, do qual fazem parte os jornais *O Estado de S. Paulo*, *Jornal da Tarde*, dentre outras empresas do ramo de comunicação, publicidade, propaganda e gráfica);
- ❖ Grendene (fabricante de calçados);
- ❖ HP;
- ❖ Itautec (empresa multinacional brasileira fabricante de equipamentos de tecnologia da informação, sobretudo automação comercial e bancária, que pertence ao grupo Itaúsa, *holding* que resultou da fusão dos bancos Itaú e Unibanco);
- ❖ Lenovo (fabricante de computadores);
- ❖ Lide (grupo de líderes empresariais brasileiros de organizações de origem, porte e setores bastante distintos, articulados para agir coletivamente, de forma estratégica, atuando em larga escala na área social);
- ❖ Microsoft;

de que o Lide elegeu a educação como área estratégica de atuação.

⁴² HP Brasil é o braço no Brasil da HP.

⁴³ Microsoft Educação é o braço da empresa Microsoft, para a área da educação.

⁴⁴ Para mais informações consulte: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>

- ❖ Neoenergia (grupo que reúne empresas do setor de geração, distribuição, transmissão e comercialização de energia elétrica, do qual faz parte, dentre muitas outras, a Celpe (Companhia energética de Pernambuco), Coelba (Companhia energética da Bahia) e Cosern (Companhia energética do Rio Grande do Norte), também parceiras do IAS, que aparecem separadamente no *site* do Instituto;
- ❖ Nestlé (multinacional suíça, que é uma das maiores empresas mundiais do setor no qual atua, preponderantemente o de alimentos e nutrição, mas que tem também entrada no ramo farmacêutico e cosmético);
- ❖ Nívea (indústria de cosméticos);
- ❖ Oracle (produz e comercializa softwares empresariais habilitados para internet: bancos de dados, aplicativos empresariais e ferramentas para desenvolvimento de aplicativos e suporte a decisões);
- ❖ Osser & Osser (consultoria de busca de profissionais conforme demanda dos clientes);
- ❖ Renosa (grupo fabricante e distribuidor de produtos Coca-Cola com atuação em Goiás, Mato Grosso, Maranhão, São Paulo e Tocantins);
- ❖ Santa Bárbara Engenharia (construtora);
- ❖ Suzano Papel e Celulose (empresa do conglomerado empresarial Suzano, controlado pela família Feffer).

Ainda no *site* do IAS, porém nas páginas específicas dos programas, se apresentam mais alguns parceiros: nos programas de educação formal aparece também o Instituto Coca-Cola Brasil (braço social da Coca-Cola do Brasil); nos programas de educação complementar aparece a Copersucar (maior comercializadora brasileira de açúcar e etanol integrada à produção), a Cesa Logística (operadora logística do ramo de armazenagem, distribuição e transporte), o Instituto Unibanco (ONG vinculada ao conglomerado Unibanco⁴⁵) ; nos programas de educação e tecnologia aparecem a Dell (empresa

⁴⁵ Dentre os membros do Conselho do Instituto Unibanco está Claudio de Moura Castro (que foi diretor geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, secretário-executivo do Centro Nacional de Recursos Humanos do Instituto de Planejamento Econômico e Social, chefe da Divisão de Políticas de Formação da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, economista do Banco Mundial e chefe da Divisão de Programas Sociais do Banco Interamericano de Desenvolvimento. É presidente do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras e articulista da revista *Veja*) e Ricardo Paes de Barros (pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social).

A revista *Educação em Cena*, publicação do IAS trouxe, na edição de novembro de 2007, uma matéria assinada por Claudio de Moura e Castro (CASTRO, 2007), enfocando a capacidade do setor privado de promover melhorias na escola pública, seja diretamente ou por intermediação do terceiro setor, e uma entrevista com Ricardo Paes de Barros e mais duas pesquisadoras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), tratando da melhoria dos índices

multinacional americana, do setor de tecnologia, sobretudo de hardware) e a Intel (empresa multinacional de origem americana do setor de tecnologia, fabricante de circuitos integrados como microprocessadores e chipsets); e na brinquedoteca aparece a IBM (multinacional americana, do setor de tecnologia, fabricante de hardware e software - serviços de infra-estrutura, de hospedagem e de consultoria nas áreas que vão desde computadores de grande porte até a nanotecnologia) e o Lilly em Ação (programa de mobilização do trabalho voluntário dos funcionários, seus familiares e colaboradores da empresa farmacêutica Ely Lilly do Brasil).

Como se pode perceber, os parceiros do IAS são empresas de grande capital, várias delas de controle de famílias tradicionais da burguesia brasileira, outras dessas empresas são estrangeiras, cujos negócios são das mais diversas áreas de atuação: mercado financeiro, tecnologia, produção material, comunicação e concessionárias de serviços públicos dos segmentos de energia e minérios.

O site do IAS apresenta ainda a atual composição de seu Conselho Consultivo:

- Antonio Maciel Neto- Presidente da Suzano Papel e Celulose;
- Antonio Roberto Beldi- Presidente da Splice do Brasil Telecomunicações e Eletrônica;
- Arthur Briquet Jr.- Presidente da Gallery/Oggi/Bricon/ Artell Editora;
- Chico Pinheiro- Jornalista da Rede Globo de Televisão;
- David Barioni Neto- Presidente do Grupo Facility;
- Élcio Aníbal de Lucca- Fundador-presidente da Luccra – Lucro com Responsabilidade;
- Gustavo Ioschpe- Fundador-presidente e sócio-proprietário da G7 Cinema;
- Ives Gandra da Silva Martins- Jurista;
- Jackson Schneider- Presidente da Anfavea [Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores]⁴⁶;
- Juscelino Fernandes Martins- VP [vice-presidente] da Martins Comércio e Serviços de Distribuição S/A;
- Luiz Fernando Furlan- Presidente do Conselho de Administração da Concórdia Holding;
- Osmar Elias Zogbi- Presidente da EAZ Participações Ltda;
- Philippe Pruffer- Area Director Europe da AMCHAM;
- Walter Piacsek- VP Executivo do Banco Votorantim S/A.

educacionais da rede pública de ensino de Goiás, que mantém parceria com o IAS (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2007).

⁴⁶ Apesar de constar atualmente no site do IAS que Jackson Schneider é Presidente da Anfavea, ele o foi no período de abril de 2007 a abril de 2010. O atual presidente é Cledorvino Belini, da Fiat. (ASSOCIAÇÃO..., 2011)

Dos membros do Conselho que constavam no site do IAS antes da reformulação de 2010, apenas Carlos Ermírio de Moraes (empresário que faz parte da família que detém o controle do Grupo Votorantim- GV) não foi mantido, mas houve a inclusão do VP do Banco que faz parte do GV.

Há também no *site* do IAS a relação de conselhos e comitês nos quais Viviane Senna atua como membro:

- Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁴⁷;
- Conselhos Consultivos da Febraban e Citibank Brasil;
- Conselho de Administração do Banco Santander;
- Conselho de Educação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Federação da Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp);
- Energias do Brasil (EDP), ADVB, World Trade Center (WTC) e Todos pela Educação⁴⁸;

⁴⁷ O CDES é um órgão consultivo, composto majoritariamente pela sociedade civil, ligado diretamente à Presidência da República do Brasil, e foi criado em 2003 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e mantido pela presidente Dilma Rousseff, com a função de colaborar na definição dos grandes rumos do país, de forma compartilhada (BRASIL, 2011a), com vistas a “assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade.” (BRASIL, 2011b)

⁴⁸ O “Compromisso Todos Pela Educação”, mais conhecido apenas como “Todos pela educação” é uma organização que se autodenomina como um movimento “financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos e que tem como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade”. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2011b). Este movimento definiu cinco metas para a educação com prazo para serem cumpridas até o ano de 2022, as quais foram incorporadas pelo Ministério da Educação (MEC) no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Fazem parte do Comitê de Governança do Compromisso Todos pela Educação: Presidente: Jorge Gerdau Johannpeter. Conselho de Governança: Ana Maria dos Santos Diniz (grupo Pão de açúcar); Antonio Jacinto Matias (Fundação Itaú social); Beatriz Bier Johannpeter (diretora do Instituto Gerdau); Daniel Feffer (grupo Suzano); Danilo Santos de Miranda (diretor do SESC-SP); Denise Aguiar Alvarez (diretora da Fundação Bradesco); Fabio Coletti Barbosa (Banco Santander); Gustavo Ioschpe (Conselheiro da Ioschpe-Maxion S.A. e Fundação Ioschpe, colunista da revista Veja, conselho da revista Educar para Crescer-Editora Abril); José Paulo Soares Martins; José Roberto Marinho (Presidente da Fundação Roberto Marinho e sócio das organizações Globo); Luis Norberto Pascoal (presidente da Fundação Educar DPaschoal); Maria Lucia Meirelles Reis; Milú Villela; Ricardo Young Silva; Viviane Senna. Conselho Fiscal: Carlos Mario Siffert; Horácio Lafer Piva; Jayme Sirotsky. Comitê Gestor: Ana Maria dos Santos Diniz; José Paulo Soares Martins; Luis Norberto Pascoal; Milú Villela (presidente do Instituto Faça Parte, do Centro de Voluntariado de São Paulo e embaixadora da Boa Vontade da Unesco, presidente do Instituto Itaú Cultural); Viviane Senna. Equipe-executiva: Mozart Neves Ramos (membro do Conselho Nacional de Educação) Presidente-executivo; Priscila Cruz (Diretora-executiva); Alice Andrés (Coordenadora de Pesquisa e Conteúdo); Andréa Pineda (Assessora de Imprensa); Carolina Fernandes (Coordenadora de Eventos); Diana Ferreira (Supervisora de Projetos); Elisa Meirelles; (Editora); Elisângela Fernandes (Jornalista) e Mariana Silveira (Coordenadora de Comunicação).

A Revista Educação em Cena, publicada pelo IAS, trouxe, na edição de novembro de 2007, uma entrevista com o

- Comitês de orientação e investimentos sociais dos bancos Itaú e Unibanco;
- Nomeada um dos líderes para o Novo Milênio (CNN/RevistaTime);

Única brasileira membro do “Amigos Adultos do Prêmio das Crianças do Mundo”, ao lado da Rainha Silvia da Suécia, Nelson Mandela, ex-presidente da África do Sul, e José Ramos Horta, Prêmio Nobel da Paz. (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2011).

Em versões anteriores do site já constou que ela fez também parte do Conselho do Instituto Coca-Cola e do Instituto Pão de Açúcar.

Essa extensa relação de empresas e dirigentes empresariais que possuem parceria direta com o IAS cotejada com a atuação de sua presidente, Viviane Senna, em diversos conselho deliberativos, sejam eles de ONGs, órgãos públicos ou privados, nos permite perceber a existência de inter ou pluri relações na atuação ou influência desses empresários ou gestores empresariais, que personalizam instituições, e que parecem às vezes se revezar ou se somar na formação de tais conselhos de poder decisório.

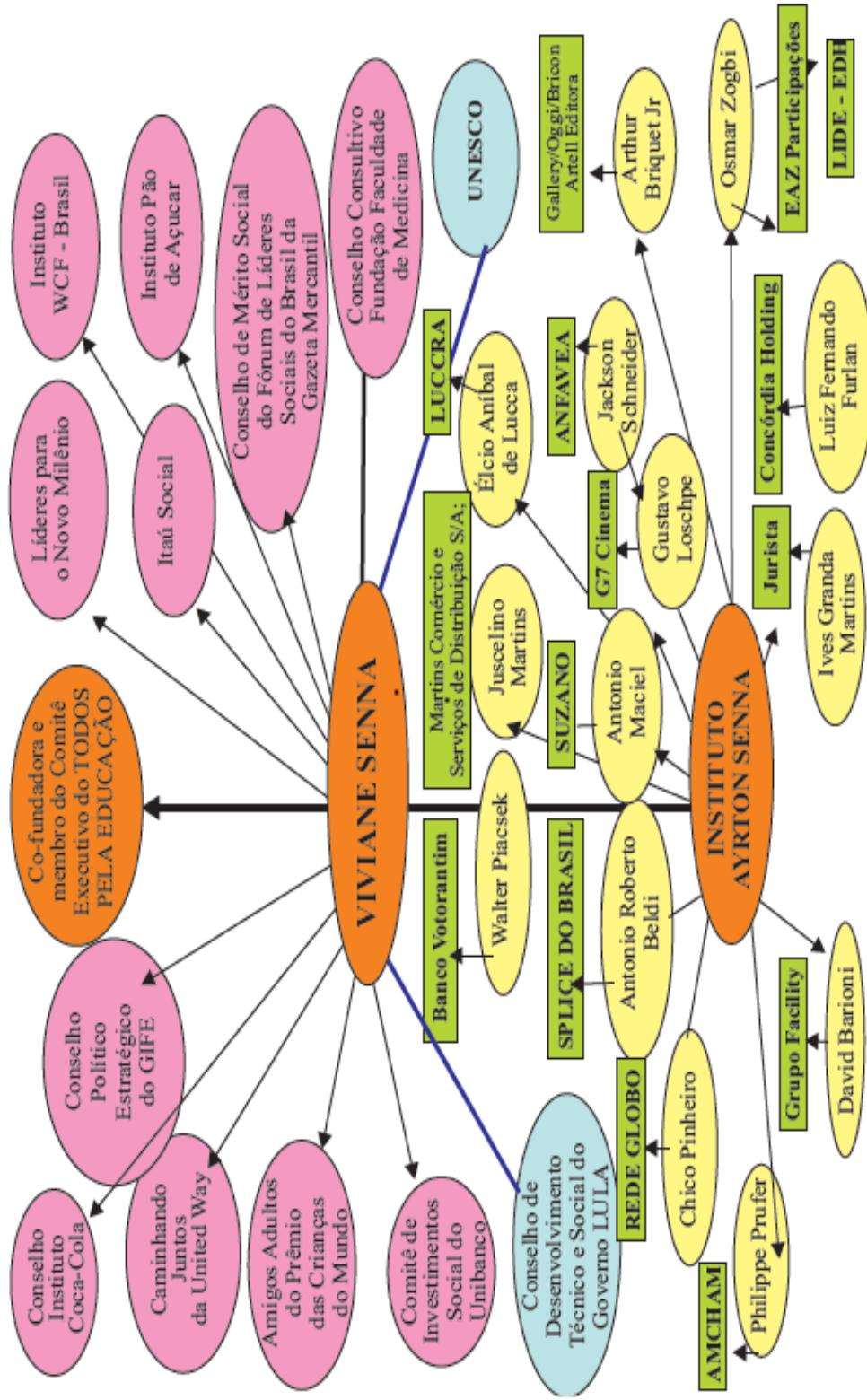
Vários desses dirigentes empresariais compõem o CDES, outros a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e outros tantos são dirigentes de federações das indústrias dos diferentes estados do país, com destaque para a de São Paulo (Fiesp), e ainda compõem os conselhos deliberativos de diversas ONGs que atuam como braços sociais de grandes empresas atuantes no Brasil.

Além dessa extensa relação de empresas, empresários, executivos e ONGs predominantemente do setor privado empresarial, industrial e do setor financeiro, que expressamente mantêm parceria com o IAS, este também mantém parcerias com organizações ligadas ou mantidas pelo poder público e com dinheiro público. Neste sentido, consta no *site* do Instituto que ele possui a Cátedra (da Unesco) de Educação e Desenvolvimento Humano, estabelecida em 2004.

O quadro apresentado a seguir demonstra algumas das relações estabelecidas entre a empresária Viviane Senna em conselhos consultivos de grandes empresas, representados na cor rosa; as relações com o governo federal e com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), representados pela cor azul; as relações do IAS com empresários e articulistas no seu Conselho Consultivo na cor amarela e as empresas que cada conselheiro representa na cor verde. Na cor laranja estão representados a empresária, a empresa e o movimento “Todos pela Educação” no qual Viviane Senna participa do Conselho de Governança.

professor Mozart Ramos, ex-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), ex-secretário de educação, cultura e esportes de Pernambuco, atualmente, presidente-executivo do “Compromisso Todos Pela Educação”, tratando dos resultados dos programas educacionais do IAS (Cf. RAMOS, 2007).

QUADRO 1 – Rede de relações estabelecidas entre o IAS e ou Viviane Senna e empresas, empresários ou gestores empresariais.



Fonte: As autoras, 2011, com base em informações obtidas no site do IAS

Acerca das relações do IAS com instituições públicas ou mantidas com dinheiro público, mesmo que não haja referência no site atual do IAS, é sabido que ele manteve parceria com a Fundação Banco do Brasil⁴⁹ na manutenção do projeto piloto que implantou o projeto Escola Campeã em cerca de 50 municípios no país, nos anos de 2001 a 2004. Neste sentido, consta no site da Fundação Banco do Brasil divulgação do investimento realizado em programas sociais, dentre eles ter investido em programa do IAS:

a FBB foi criada em 1985, quando o governo federal lançou o “Programa de Prioridades Sociais”. No ano de 2000, a partir de uma ampla discussão proposta na Oficina de Reavaliação do Plano Estratégico de 2000 surgiram as Recomendações Estratégicas, que consolidaram o perfil da Fundação como gestora de programas estruturados. Foram aplicados, ao longo de 2000, R\$ 25 milhões no programa AABB Comunidade, BB Educar, Criança e Vida Memória, Trabalho e Cidadania e Escola Campeã⁵⁰ (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2011).

Viviane Senna, seja por sua posição econômico/social, somada ao fato de ser irmã de um ídolo nacional (Ayrton Senna), possui relações com pessoas e empresas que, pela função ou grupo econômico do qual fazem parte, podem influenciar diretamente a gestão de corporações empresariais e também do governo. Ela participa de organizações da sociedade civil que se propõem a influenciar o desenho de políticas públicas através da divulgação de novas ideias e da criação de bases de acordo intelectual e técnico, para reformar os sistemas sociais, imprimindo-lhes novas práticas. Ela mesma declara que pretende agir e influenciar o país atuando no “atacado”, através da metodologia desenvolvida e adotada pelo IAS.

Em acordo com essa perspectiva, em entrevista concedida a Carlos Alberto Júlio, presidente da HSM do Brasil, Viviane Senna defende que tão importante quanto fazer, é “fazer-fazer”, ou seja, influenciar para que outros façam. Neste sentido, ao tratar das ações do IAS, ela afirma:

você começa a ampliar as oportunidades à medida que outros também fazem, e à medida que os que fazem por, diríamos assim, responsabilidade legal, como o Estado, façam direito. É a partir daí que começamos a sair do varejo e ir para o atacado. São modelos e metodologias que podem ser aplicados em qualquer parte do Brasil. Assim, o Instituto passa de centro de atendimento de crianças a centro de produção de conhecimento, *know-how*, tecnologias de ponta em desenvolvimento humano. O atendimento direto é, por natureza, limitado, mas uma metodologia que possa ser adotada em qualquer escola do país é capaz de beneficiar milhares de pessoas. (DESENVOLVIMENTO..., 2007, p. 9).

⁴⁹ ONG vinculada ao Banco do Brasil, empresa de economia mista, cujo controle é mantido pelo governo federal do Brasil.

⁵⁰ Escola Campeã era o nome de um dos programas do IAS.

Nesta entrevista, ela demonstra que o objetivo do instituto é ampliar seu poder de influência diretamente sobre a educação pública do país, em forma de rede e que, mais do que oferecer serviços educacionais, seu objetivo é influenciar pessoas, empresas e governos a adotarem as soluções que consideram apropriadas para a educação do país.

No entanto, é evidente que essa não é uma visão pessoal e exclusiva de Viviane Senna, mas reflete provavelmente parte significativa ou hegemônica do pensamento empresarial brasileiro, que se aglutina por meio de organizações como o IAS, o movimento “Todos pela Educação” (do qual ela comanda o comitê técnico) e o Lide. Essa constatação procede do fato de que tais organizações têm concentrado seus esforços em ações educacionais por meio do IAS.

João Dória Júnior é coordenador do Lide e dono de sete empresas, que organizam eventos, produzem programas de TV e editam revistas. Ele criou o Fórum Empresarial, realizado anualmente em Comandatuba na Bahia, o Lide, o programa Show Business e o evento de arquitetura e decoração Casa Cor (AVEDIANI, 2010, p. 66).

O Fórum Empresarial de Comandatuba⁵¹ se apresenta como o maior encontro empresarial do Brasil, realizado anualmente para debater temas da política econômica, gestão empresarial e responsabilidade social que impactam no cenário nacional, com a presença dos maiores formadores de opinião do país.

No 8º Fórum de Comandatuba, em maio de 2010, a partir da apresentação da presidente do Instituto Ayrton Senna, Viviane Senna, sobre os resultados produzidos pelos projetos em parceria com o Lide- Educação em prol da educação pública, os 320 empresários presentes ao evento doaram mais de R\$ 2 milhões (BOLETIM LIDE ON- LINE, 2010). Já em maio de 2011, no 9º Fórum, foram mobilizados R\$ 2,2 milhões em doações para o Instituto (LIDEONLINE, 2011b).

No site do Lide-Educação afirma-se que este tem como seu foco de atuação contribuir de forma contundente para resolver um dos problemas que seus membros consideram mais críticos do Brasil, que é a educação. Sendo assim, declara que, em parceria com o IAS,

o Lide-Educação decidiu iniciar suas atividades com foco na base da pirâmide dos problemas educacionais: a eliminação do analfabetismo e da defasagem idade/série no Ensino Fundamental. [...] Osmar Zogbi, presidente do LIDE-Educação e da EAZ Participações, destaca que, em sete anos de atuação, o LIDE-Educação já investiu mais de R\$ 30 milhões em projetos do Instituto Ayrton Senna, que é responsável pelo

⁵¹“Organizado pelo Grupo Doria, o Fórum reúne, anualmente, presidentes das maiores companhias nacionais e multinacionais do Brasil – grupo que representa 46% do PIB privado brasileiro - para debater com autoridades e representantes governamentais temas de relevância nacional em prol do interesse da sociedade.” (FÓRUM EMPRESARIAL COMANDATUBA, 2011).

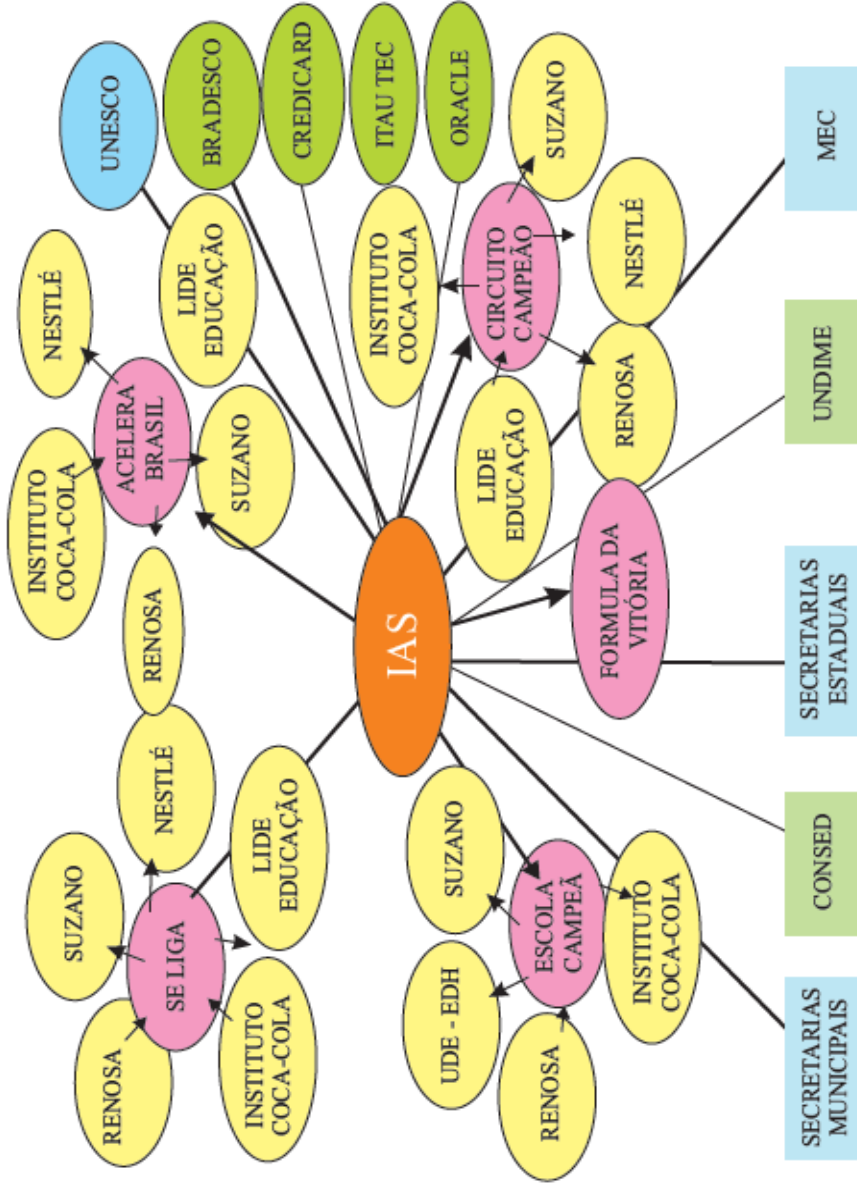
desenvolvimento, coordenação e implementação de projetos educacionais em parceria com órgãos públicos (LIDE-EDUCAÇÃO..., 2011).

No quadro a seguir, apresentamos algumas das relações estabelecidas pelo IAS para a promoção dos programas de educação formal: Se Liga, Acelera, Circuito Campeão, Escola Campeã e Fórmula da Vitória, com empresas privadas, poder público (secretarias municipais e estaduais de educação e MEC), Unesco, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)⁵² e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)⁵³.

⁵² O Consed é uma entidade nacional que congrega, por intermédio de seus titulares, as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal do Brasil.

⁵³ A Undime é uma entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação.

QUADRO 2: Rede de relações do IAS para a promoção dos programas de educação formal.



Fonte: As autoras, 2011, com base em informações obtidas no site do IAS.

Além das empresas apresentadas no Quadro 2, também estão ligadas ao IAS o Cartão de Crédito Instituto Ayrton Senna Credicard, para o qual se afirma que parte do valor utilizado por seus usuários em compras é destinada aos programas educacionais do Instituto e o Título de Capitalização Pé Quente Bradesco/Instituto Ayrton Senna, do qual também se alega que parte do valor arrecadado é destinada aos projetos educacionais do instituto. A Itautec também mantém parceria com o IAS, a partir de doações para o Instituto de parte do valor das vendas de computador, notebook e netbook que a empresa comercializa no varejo. A Oracle é a maior empresa produtora de software empresarial do mundo e também mantém parceria com o Instituto.

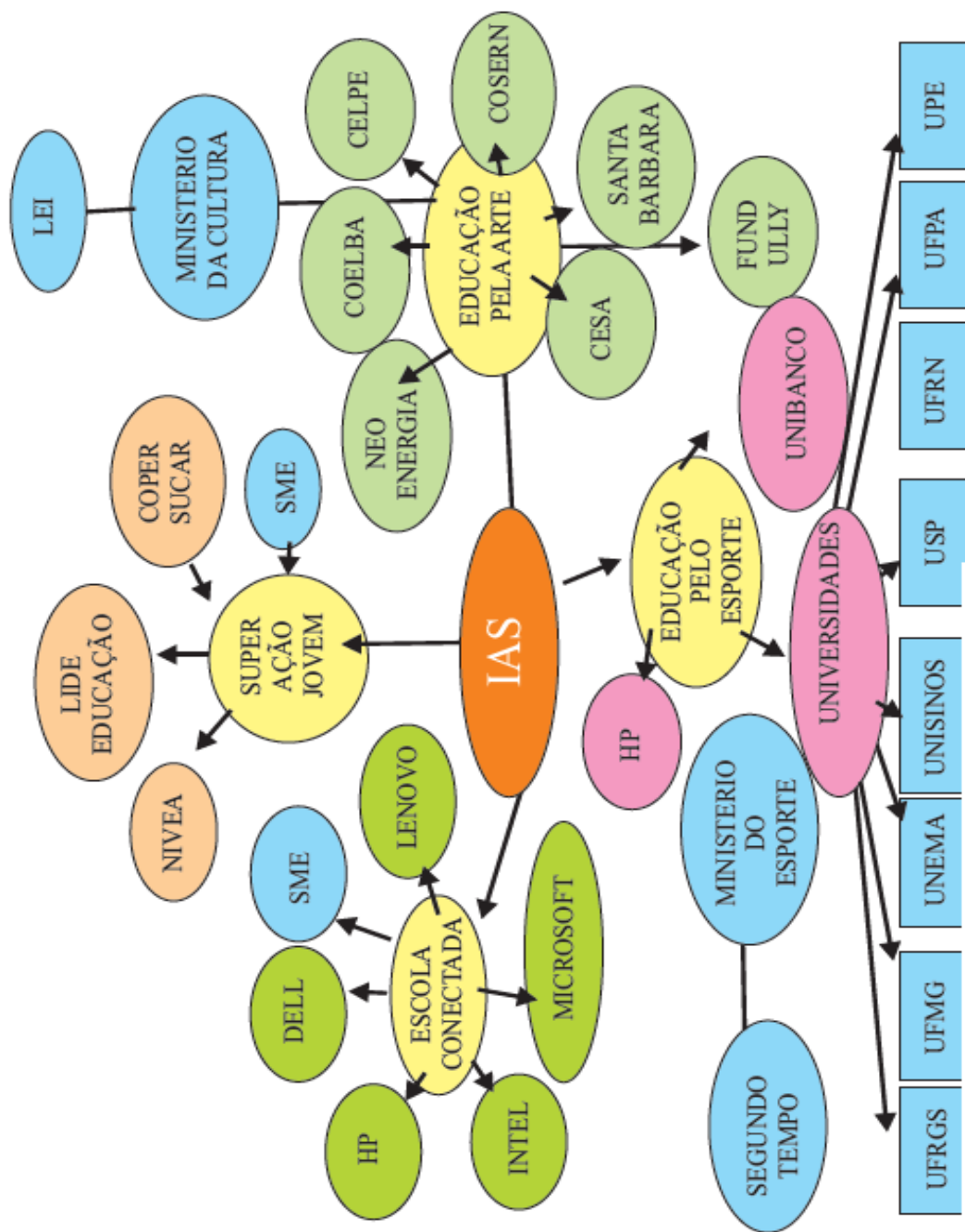
No que diz respeito à organização e atuação em redes unindo pessoas e/ou instituições a partir de interesses comunitários, políticos, econômicos, religiosos, de lazer, de saúde, dentre outros, a revista Isto é Dinheiro apresenta Milú Villela (maior acionista isolada do Banco Itaú e coordenadora das ONGs Faça Parte e Centro do Voluntariado) e Viviane Senna como “embaixadoras nacionais do bem”. Alega-se, na matéria, que ambas atuam de forma parecida na mobilização do empresariado nacional, a favor de projetos sociais, afirmando que “seus principais ativos para alavancar dinheiro são seus nomes e suas poderosas redes de contatos.” (DOADORES..., 2005).

No Quadro a seguir apresentamos as parcerias do Instituto Ayrton Senna para os programas de educação complementar que são: Escola Conectada, Superação Jovem, Educação pela Arte e Educação pelo Esporte. Os círculos amarelos representam os programas do instituto, as elipses azuis apresentam os órgãos governamentais ligados e parceiros dos programas, além de oito universidades públicas e uma privada que abrangem praticamente todas as regiões do Brasil. As demais figuras e cores representam as empresas parceiras que já foram citadas ao longo desse artigo.

Tratando agora da relação do MEC com o IAS, cabe ressaltar que o ministério adotou, há alguns anos, a política de avaliação da educação dos municípios por meio de indicadores, dentre eles o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Para os municípios cujo Ideb esteja baixo, o MEC oferece o Guia de Tecnologias Educacionais²³ e os programas do IAS têm composto este guia desde sua primeira edição, tornando-se assim, política oficial do MEC (BRASIL, 2008; 2009).

Nesse processo, no ano de 2010, no que diz respeito ao item de tecnologia para correção de fluxo escolar, os programas do IAS foram escolhidos pelo maior número de municípios para os quais o Guia foi ofertado:

QUADRO 3: Rede de relações do IAS nos programas de educação complementar.



Fonte: As autoras, 2011, com base em informações obtidas no site do IAS

de acordo com o coordenador-geral de tecnologias da educação da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, Raymundo Carlos Machado Ferreira Filho, o Instituto Ayrton Senna será responsável pelo atendimento a 505 municípios e a 276,3 mil alunos. A tecnologia usada será o programa Acelera, Brasil. O Instituto Alfa e Beto vai atender 402 municípios e 275,9 mil estudantes com a tecnologia Programa de Correção de Fluxo Escolar. O Geempa estará em 240 municípios para atender 131 mil alunos com a tecnologia Correção de Fluxo Escolar na Aprendizagem. Os institutos e o Geempa trabalharão um ano e meio com as escolas (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2011c).

Assim sendo, o IAS é prestador de serviços do MEC, que passou a ser mais um de seus clientes. Portanto, quando municípios ou estados da federação não compram os produtos do IAS diretamente, o MEC pode fazê-lo, tornando os programas deste instituto políticas públicas educacionais oficiais do Brasil atualmente, o que se constitui a partir de uma densa trama de relações entre instituições e pessoas, do setor privado e do setor público, ocupantes de cargos de direção de grandes grupos econômicos nacionais e internacionais, bem como de cargos e funções públicas estratégicas, o que facilita as relações de parcerias dessas organizações. Além disso, o ministro da Educação, Fernando Haddad, é um dos sócios fundadores, idealizador e integrante do movimento “Todos pela Educação” (2011a).

Algumas considerações

O estudo da rede de relações de empresários, dirigentes empresariais, empresas privadas, organizações não-governamentais que alegam estar canalizando recursos financeiros e tempo a favor da melhor execução do serviço público em lugar do próprio poder público é, sem dúvida, campo fértil de pesquisa, no qual devemos continuar nos debruçando.

Ayres (2002) afirma que, dentre tantas transformações na economia e no meio empresarial, podemos dizer que o surgimento de novas formas de gerenciamento e atuação empresarial culmina com o desenvolvimento de organizações articuladas em redes que agregam valor a sua cadeia produtiva. Além disso, o impacto social gerado pelas ações das entidades do “terceiro setor” poderá ser muito potencializado se suas ações forem articuladas em redes de maior abrangência técnica ou geográfica. Estar em rede significa realizar conjuntamente ações concretas que modificam as organizações e as ajudam a chegar mais rapidamente a seus objetivos.

Enredado, sobretudo, ao Lide e ao Todos pela Educação, para prestar serviços para as secretarias municipais e estaduais e também ao MEC, o IAS executa uma série de projetos sob a alegação de melhorar os resultados do ensino nas redes estaduais e municipais do Brasil.

Foi possível perceber que muitos dirigentes das empresas parceiras do Instituto Ayrton Senna participam de diversos conselhos deliberativos, sejam nas ONGs ligadas a essas empresas, em

organizações que representam o interesse do empresariado nacional como a Fiesp e a CNI, seja em órgãos públicos como no CDES. Assim, podemos perceber uma rede de relações e interesses das empresas tidas como aliadas e/ou parceiras do IAS, com o poder de interferir junto ao poder público, mas também capilarmente formando a opinião pública, já que comumente aparecem na grande mídia opinando e influenciando a população através das instituições que representam. Ou seja, há uma permanente troca de cadeiras entre praticamente as mesmas figuras, quando se trata de ocupar funções que possam interferir nos rumos da nação.

Isto porque a legitimação da lógica privada na administração da coisa pública é mais do que uma questão técnica, pois não modifica apenas a organização das instituições, mas a consciência dos que nelas atuam cotidianamente, seja na condição de profissional ou como usuário: “O que está em jogo não é tanto o desaparecimento da burocracia, mas uma nova etapa no controle do poder de gestão o qual deve penetrar mais na definição dos conteúdos e das relações pedagógicas.” (LAVAL, 2004, p. 191).

Ao analisar o volume de parcerias do IAS com o poder público, percebe-se que este último se apresenta na maior parte das vezes na condição de cliente ou usuário dos programas desenvolvidos pelo Instituto e não como elaborador de políticas. Neste sentido, pode-se dizer que o setor privado (o IAS, junto aos seus parceiros do setor privado empresarial) define e pauta as políticas a serem executadas pelo setor público. Desta maneira, uma concepção burguesa de mundo se transfere para a classe trabalhadora através dos programas executados para essa parte da população, a partir dos projetos gestados pela classe detentora do capital.

E o fato de o ocupante do mais alto cargo público do país na área da educação ser um dos fundadores desse movimento aponta para o fato das políticas para a educação pública e privada serem dirigidas por pessoa que integra um grupo que possui um consenso oriundo da iniciativa privada sobre a gestão do serviço público, do qual o IAS tem atuado como catalisador, guardião, porta voz e executor.

Referências

ASSOCIAÇÃO nacional dos fabricantes de veículos automotores. *Galeria de presidentes da Anfavea*. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/galeriapresidentes.html>>. Acesso em: 19 maio 2011.

AVEDIANI, Renata. *O mundo perfeito de João Doria Jr. Você S/A*. São Paulo, n. 144, p. 64-67, jun. 2010.

AYRES, B. *Redes organizacionais no terceiro setor: um olhar sobre suas articulações*. 2002. Disponível em: <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em: 22 set. 2009.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. *O progresso educacional de Goiás*. São Paulo, ano 1, n. 2,

p. 8-15, nov. 2007. Disponível

em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/quem_somos/publicacoes/educacao_em_cena/EducacaoEmCena_Nov_07.pdf>.

Acesso em: 21 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Guia de tecnologias educacionais 2008*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia_tecnologias_educacionais_2008_2.pdf>. Acesso em: 26 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Guia de tecnologias educacionais 2009*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia_tecnologias_atual.pdf>.

Acesso em: 26 maio 2011.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Objetivos do conselho*. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/42/objetivos-do-conselho.html>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *O que é o CDES*. Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>>.

Acesso em: 23 jun. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da reforma do Estado.

Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.

Acesso em: 30 jun. 2011.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. (v. 1)

CASTRO, Claudio de Moura. O setor privado pode ajudar a escola pública? *Educação em Cena*. São Paulo, ano 1, n. 2, p. 30-37, nov. 2007. Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/quem_somos/publicacoes/educacao_em_cena/EducacaoEmCena_Nov_07.pdf>.

Acesso em: 21 jun. 2011.

DESENVOLVIMENTO de pessoas em larga escala. Entrevista concedida por Viviane Senna a Carlos Alberto Júlio, presidente da HSM do Brasil. *Revista Gestão e Inovação*, São Paulo, p. 4-11, 2007. Disponível em: <http://download.microsoft.com/download/C/8/3/C83BC5EF-BCCF-49CD-8697-947AF7AD8A94/Revista_Gestao_e_Inovacao_01.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2011.

DUARTE, Fabio; FREY, Klaus. Redes urbanas. In: DUARTE, Fabio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila. *O tempo das redes*. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 155-177.

FACHINELLI, Ana Cristina; MARCON, Christian; MOINET, Nicolas. A prática da gestão de redes: uma necessidade estratégica da Sociedade da Informação. *Comciência*, Revista eletrônica de jornalismo científico. Campinas, n. 18, mar. 2001. Disponível em:

<<http://www.comciencia.br/reportagens/socinfo/info14.htm>>. Acesso em: 14 jun 2011.

FÓRUM EMPRESARIAL DE COMANDATUBA. *Apresentação*.

Disponível em: <<http://www.forumdoriassociados.com.br/apresentacao.asp>>. Acesso em: 27 maio 2011.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. Institucional. *Histórico*. Disponível em: <<http://www.fbb.org.br/portal/pages/publico/pubTema.jsp?codTemaLog=169>>. Acesso em: 25 maio 2011.

GRACIOLLI, Edilson José; LUCAS, Marcílio Rodrigues. “Terceiro setor” e ressignificação da sociedade civil. *Margem Esquerda*, São Paulo, n. 13, p. 100-116, 2009.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HASTENREITER FILHO, Horácio Nelson. Acertos e desacertos dos principais programas de redes de cooperação interempresariais brasileiros. In: TEIXEIRA, Francisco (Org.). *Gestão de redes de cooperação interempresariais: em busca de novos espaços para o aprendizado e a inovação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2005.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Quem somos. Conselheiros. *Presidente*. Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>> Acesso em: 25 maio 2011.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Planta, 2004.

LIDE-EDUCAÇÃO e Instituto Ayrton Senna, parceria de sucesso. *Release*. Disponível em: <http://www.forumdoriassociados.com.br/popup/releases/imprensa_10.html>. Acesso em: 21 maio 2011.

BOLETIM Lide on-line. *Lideonline*. n. 187, 27 abr a 03 maio 2010. Disponível em: <http://www.lidebr.com.br/newsletter/lide_online_187.html>. Acesso em 30 maio 2011.

PECI, Alketa. *O impacto de reestruturação e privatização na gestão integrada do setor de energia elétrica: análise do setor a partir da abordagem de redes*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, , 2000.

RAMOS, Mozart. Planejamento em todas as esferas. *Educação em Cena*. São Paulo, Ano 1, n. 2, p. 42-47, nov. 2007. Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/quem_somos/publicacoes/educacao_em_cena/EducaoEmCena_Nov_07.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2011.

DOADORES. Quem são os empresários que mais investem no social. *IstoÉ Dinheiro*. São Paulo, n. 430, 7 dez. 2005. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/8320_DOADORES+QUEM+SAO+OS+EMPRESARIOS+QUE+MAIS+INVESTEM+NO+SOCIAL>. Acesso em: 18 jun. 2011.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Ângela Mara de Barros (Org.). *Políticas para a educação: análises e apontamentos*. Maringá: Eduem, 2011. p. 15-38.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes sociais e reforma educativa na América Latina. In: Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino, 14. 2008, Porto Alegre. *Trajetórias e processos de ensinar e aprender: lugares, memórias e culturas*. Porto Alegre: Edipucrs, 2008. CD-ROM 2.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Redes para reconversão docente. In: FIÚZA, Alexandre Felipe; CONCEIÇÃO, Gilmar Henrique da. (Orgs.). *Política, educação e cultura*. Cascavel: Edunioeste, 2008. p. 33-54.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (v. 1).

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Estrutura organizacional*. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 26 maio 2011^a.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Institucional, *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 26 maio 2011^b.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Comunicação e mídia. *Educação na mídia*. Disponível em: <<http://todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/5873/correcao-de-fluxo-escolar-tera-investimento-de-r-78-milhoes>>. Acesso em: 21 maio 2011^c

**O CONTROLE SOCIAL E AS PARCERIAS
ENTRE GOVERNOS MUNICIPAIS
E O INSTITUTO AYRTON SENNA**

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Regina Tereza Cestari de Oliveira

O CONTROLE SOCIAL E AS PARCERIAS ENTRE GOVERNOS MUNICIPAIS E O INSTITUTO AYRTON SENNA

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Regina Tereza Cestari de Oliveira

Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir a concepção de controle social divulgada/declarada pelo discurso oficial e sua contraposição relacionada aos movimentos sociais, com vistas a verificar o tipo de controle realizado no âmbito das parcerias efetivadas entre prefeituras municipais e o Instituto Ayrton Senna (IAS). Esta discussão integra a pesquisa nacional “Análise das consequências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”.

Num primeiro momento, busca-se imprimir uma discussão teórico- conceitual, advinda de estudos e pesquisas realizados, procurando situar a origem da noção de controle social e a concepção que emerge no Brasil, no contexto de redefinição do papel do Estado.

Entende-se que é um exercício complexo expressar uma noção de “controle social”, porque o termo é utilizado em diferentes contextos, para definir uma variedade de situações, até novas questões, por vezes antagônicas ao seu sentido original, decorrente de determinadas tradições teóricas em que se forjaram. Portanto, hoje já virou lugar comum sua utilização nos diferentes cenários e com os mais diversos significados, dependendo de interesses específicos, e isto pode estar contribuindo para esvaziar seu sentido e até desvalorizá-lo como instrumento fundamental na construção da cidadania ativa.

Considera-se, portanto, que é tarefa metodológica imprescindível à construção de conhecimento recuperar a trajetória do conceito, para poder desvelar suas múltiplas determinações, em articulação com outros fenômenos, que estão em questão, em seus diferentes momentos, até chegar aos sentidos a ele dados na atualidade.

Embora a expressão controle social só tenha sido cunhada pela sociologia norte-americana no século XX, bem antes alguns clássicos da sociologia já desenvolviam estudos voltados para a compreensão de formas de controle da sociedade, sem a perspectiva, porém, de mudanças sociais.

Origem da noção de controle social

É importante buscar, historicamente, ao longo do desenvolvimento do pensamento social, as origens do termo e suas diferentes acepções. Alguns autores como Alvarez (2004) apontam as raízes da noção de controle social nos trabalhos de Émile Durkheim (1858-1917) e de Michel Foucault (1926-1984), entre outros. O primeiro desenvolveu sua teoria sobre a ordem e a integração social, embora ele não tenha utilizado a expressão controle social, porque suas formulações se reportavam à necessidade de regulação da sociedade francesa, nos momentos de crise, de “anomia” (ausência de regras, nas quais os indivíduos possam se identificar), pensando em termos de manutenção da ordem social, porque a ordem precisa ser compreendida para poder ser seguida, sem emprego da coerção, muito mais pela solidariedade, na perspectiva de integração social (DURKHEIM, 2009).

Depois, a noção passa pela sociologia norte-americana, que a inaugura na busca de apreender, sobretudo, os mecanismos de cooperação e de coesão voluntária dessa sociedade, numa solidariedade dela derivada. Trata-se de uma realidade na qual há uma tradição de vida, praticamente associacional, segundo a qual os cidadãos precisam fazer a sua parte, em movimentos altruístas e de solidariedade, no desenvolvimento comunitário da vida civil, dado o nível de desenvolvimento capitalista, em que nem todos conseguem atingir determinados patamares econômico do sonho americano. Isto implica a necessidade de um setor voluntário ativo, que atuará ao lado ou fazendo frente ao Estado. São associações do mais variado matizes, formando redes de solidariedade.

Para aqueles, ou seja, Herbert G. Mead (1863-1931) e Edward Ross (1866-1951), não há uma preocupação de a regulação ser exercida pelo Estado, mas pela própria sociedade que, organizada, tem condições de realizar tal tarefa, e entendem as origens da ordem e da harmonia social sem a perspectiva do conflito, o que também estava presente no pensamento de Durkheim, que não discorria em termos de mudanças sociais. Até chegar a Michel Foucault, que desenvolve a noção de controle social noutra perspectiva, a partir do conceito de poder, pensando o controle como um instrumento de dominação, donde a coesão social advém de exercício do poder do Estado ou das classes dominantes (ALVAREZ, 2004).

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) pode ser considerada como um divisor de águas para o pensamento social contemporâneo, por incorporar na discussão uma dimensão macroeconômica vinculada

à relação do Estado com elementos de controle social, este já visto como algo diferente da noção estabelecida até aquele momento.

O controle social adquire nova conotação nos anos 1960, como resultado de pesquisas desenvolvidas em prisões, asilos, hospitais e escolas, especialmente aquelas realizadas por Michel Foucault. Trata-se de uma concepção conservadora, como as anteriores, incorporando alguns novos elementos, sob o ponto de vista de manutenção da ordem vigente.

Nos anos 1980, há novas abordagens derivadas da crítica às concepções foucaultianas, mas também sem abandonar a ideia de que as instituições sociais pertencem a uma sociedade unificada, daí a necessidade durkheimiana de integração social. Não houve avanços significativos, porque os diferentes estudos ficaram presos à questão da dominação, numa perspectiva de Max Weber (2004), sem considerar a possibilidade de resistências. São levados em conta apenas os mecanismos de controle social do Estado e dos grupos organizados formalmente, sem pensar nas práticas informais dos grupos sociais.

Considerando essas diferentes e múltiplas conotações de pensar e observar formas de controle entende-se que, na atualidade, a noção de controle social não pode ser desvinculada da esfera pública de regulação, da democracia representativa e do fundo público. Uma equação a ser decifrada!

Como assinala Oliveira (1988, p. 1):

a democracia e a república são o luxo que o capital tem que conceder às massas, dando-lhes a ilusão de que controlam os processos vitais, enquanto as questões reais são decididas em instâncias restritas, inacessíveis, e livres de qualquer controle.

Hoje, já se inclui o conceito de cidadania ativa, que se inspira na estratégia política de que existe uma desigualdade cidadã, uma vez que, no Estado de direito, todos têm os mesmos direitos somente perante a Lei.

O caso brasileiro

No Brasil, no final dos anos 1970, já se discutia de forma velada, no interior dos movimentos sociais¹, a necessidade de controle social das ações públicas, controle este entendido como fiscalização e acompanhamento das ações do governo. Tal discussão era restrita à esfera pública, mas o que existia realmente era uma luta pelo controle por parte dos grupos sociais, especialmente na época inicial da abertura política, o que passa a ser institucionalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e as leis orgânicas municipais posteriores, que dispõem sobre os órgãos de controle e têm

a ver com processos democráticos de alargamento dos direitos de cidadania, numa perspectiva de construção da democracia. Pode-se considerar a área de saúde como pioneira no processo de configuração do controle social, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), derivada de lutas históricas dos movimentos sociais organizados.

De acordo com Vieira (2001, p. 10), em nenhuma Constituição brasileira a política social encontrou tamanho acolhimento como na de 1988 (artigos 6º a 11) e explicita: nos campos da Educação (pré-escolar, fundamental, nacional, ambiental etc.), da Saúde, da Assistência, da Previdência Social, do Trabalho, do Lazer, da Maternidade, da Infância, da Segurança, definindo especificamente direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, da associação profissional ou sindical, de greve, da participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos, da atuação de representante dos trabalhadores no entendimento direto com empregadores. O capítulo II, do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) alude aos direitos sociais, pertencentes à Constituição de 1988.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) definiu mecanismos, como:

- i) o direito à informação e de petição (arts. 5º, XXXIII/XXXIV; 31, §3º; e 162);
- ii) à participação nos colegiados de órgãos públicos relacionados aos seus interesses profissionais ou previdenciários; na administração pública direta e indireta, como usuários; na fixação da política agrícola; na proteção do patrimônio cultural; na defesa e preservação do meio ambiente;
- iii) e na assistência à saúde e do adolescente (arts. 10; 37, §3º; 187; 216, §1º; 225; e 227, §1º);
- iv) à participação direta nos processos político-decisórios e legislativos (arts. 14, III; 29, XII-XIII; e 61, §2º);
- v) à participação comunitária na gestão democrática e na descentralizada da seguridade social, da saúde, assistência social e ensino público (arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; e 206, VI);
- vi) à provocação do controle judicial dos atos da Administração, mediante ação popular (art. 5º, LXXIII/Lei nº 4.717/1995), ação civil pública (art. 129, III/Lei nº 7.347/1985)
- vii) e outros meios (art. 5º, incisos LXVIII/art. 647 do CPP; LXIX; LXX/Lei nº 1.533/1951; LXXI; LXXII, e art. 103, IX);
- viii) e à provocação do controle externo em face de irregularidades (art. 74, §2º).

Tais mecanismos foram institucionalizados no contexto da Reforma Administrativa dos anos 1990, principalmente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir de um conjunto de organismos, por meio de normas, dispondo, entre outros, sobre: a criação de conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, de Proteção da Infância e Adolescência e Tutelares (Leis n^{os} 8.142/1990, 9.394/1996, 8.742/1993 e 8.069/1990) e conselhos no âmbito de programas e fundos governamentais; a instituição de conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (Lei n^o 9.424/1996, que agregam as atribuições de acompanhamento e 7 (sete) procedimentos de transparência e gestão fiscal (LC n^o 101/2000, art. 48; Leis n^{os} 9.755/1998 e 9.452/1997); a realização de audiências e consultas públicas (LC 101/2000, art. 9^o, §4^o; Leis n^{os} 9.784/1999, arts. 31/34; 8.666/1993, art. 39; 10.257/2001, art. 40, I, c/c 52; 9.427/1996; 9.472/1997); a participação no processo orçamentário (Leis n^{os} 10.257/2001, art. 44; 10.933/2004, art. 12, §1^o); e a apresentação de denúncias e representações (Leis n^{os} 9.452/1997, art. 3^o; 8.666/1993, art. 113).

Esses mecanismos, porém, relacionam-se à proposta de substituição no padrão burocrático de gestão pública, pela introdução do que se denominou administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998), indicada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), apresentada como solução para os problemas de clientelismo, burocratismo e patrimonialismo.

Bresser Pereira (1997) afirma que, ao final do século XX, além dos direitos civis, políticos e sociais, um quarto tipo começou a surgir: os direitos, por ele denominados de “republicanos”, dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos. Acrescenta ele dizendo que: “serão tanto mais cidadãos quanto menos forem meros espectadores e maior for seu compromisso com o bem comum ou com o interesse público” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 301-302).

Segundo essa lógica, os esforços da reforma do Estado, no sentido de superar a crise que vinha enfrentando, deveriam incluir o que o autor denomina de formas diretas de democracia, particularmente aquelas que envolvam controle social pela sociedade civil, no caso, pelas ONGs e outras formas de capital ativo, com destaque para os comitês e associações formados com o objetivo de prover serviços sociais na área de saúde, educação, proteção contra o crime, transporte público, enfim, alívio à pobreza (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 529).

Em outras palavras,

[...] Existe algo de verdade nesta posição, mas é importante ver a sociedade civil como a sociedade organizada e ponderada de acordo com o poder que detenham os diversos grupos e indivíduos. A sociedade civil é, de fato um conceito político, já que envolve poder. É formada por indivíduos com poder derivado de sua riqueza, de seu conhecimento, ou de capacidade organizadora, por organizações corporativas e por

entidades públicas não-estatais do terceiro setor [...] (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 19-20).

Sob essa ótica, a sociedade civil configura-se como a esfera pública não-estatal, caracterizada pelo chamado terceiro setor, ou seja, uma forma de atividade social com trabalhos realizados no interior das Organizações Não-governamentais (ONGs) e outros organismos ou associações similares. Esta concepção desconsidera o nexos entre a estrutura representada pelo sistema capital e a sociedade civil, compreendida como espaço de luta contra-hegemônica, a partir de Gramsci (1982).

Em decorrência, evidenciam-se, nesse período, alterações do marco legal brasileiro, destacando-se a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998^a), a Lei das Organizações Sociais (OS), Lei nº 9.637, de 1998 (BRASIL, 1998b), assim como a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Lei nº 9.790 de 1999, sendo que esta última define que podem qualificar-se como Oscip as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (Art. 1º) que, por seu turno, têm acesso a recursos públicos para a realização de projetos, por meio da celebração de “termo de parceria” (BRASIL, 1999).

Para a esfera educacional, como analisam Adrião e Borghi (2008, p. 101), essa reconfiguração da ação estatal

[...] tem ocorrido com variações na amplitude e abrangência, pela indução a que a oferta da educação ocorra com maior presença do setor privado; pela adoção de medidas descentralizadoras da ação estatal para esferas locais de governos e pelo estímulo à introdução de mecanismos concorrenciais como forma de induzir inovações.

Esse conjunto de fatores mencionados, associados às orientações emanadas pela Reforma do Estado brasileiro dos anos 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso, das orientações dos organismos internacionais e do processo de globalização econômica, concorre para a inauguração das parcerias público-privadas, em nome da eficiência e produtividade de um novo protagonista, que é o denominado terceiro setor.

Segundo a perspectiva gerencial,

a expressão ‘terceiro setor’ pode considerar-se também adequada na medida em que surge uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal, mas se limita ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle. A expressão ‘não- governamental’ é um anglicismo, que reflete uma confusão entre o Estado e governo; finalmente, a expressão ‘sem fins lucrativos’ carece de limites porque as organizações corporativas também não têm fins lucrativos, sem que por isso sejam

necessariamente públicas. O que é estatal é em princípio público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 16-17).

Montaño (2002, p. 53) assinala que esse termo “foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe nas transformações necessárias à alta burguesia.”. É um termo que suscita muitas discussões, tal sua imprecisão. O autor contribui, mais uma vez, com esta reflexão, ao questionar:

que conceito é esse que reúne, no mesmo espaço, organizações formais e atividades informais, voluntárias e/ou individuais; entidades de interesses político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalistas; cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal? (MONTAÑO, 2002, p. 56-57).

Peroni e Adrião (2005, p. 142) também colaboram com essa discussão e apontam a imprecisão com que a literatura da área trata o termo, ou seja, aproximando-o de uma também genérica definição de sociedade civil, referindo-se, por um lado, a um formato específico juridicamente definido de instituição privada, e, por outro, ainda, identificando-o com as tradicionais entidades de caráter assistencial ou filantrópico. Acentuam que a sua definição dá-se, então, por exclusão: “o terceiro setor refere-se a esferas da sociedade que não se encontram no mercado e tampouco no Estado”.

Embora as definições não sejam tão claras, pode-se afirmar, segundo as autoras, que “[...] há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações etc”. (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 142).

Assim, como estratégia para ultrapassar a suposta crise do Estado, remete-se à sociedade civil, por meio do terceiro setor, a responsabilidade pela implementação de políticas sociais (PERONI, 2008). Com isto, além da racionalização de recursos, entendida como a diminuição nas políticas sociais existentes, fortalecem-se as estratégias de esvaziamento do poder das instituições governamentais, “[...] já que as instituições democráticas, além de mais permeáveis às pressões e demandas da população, perdiam em eficiência se comparadas às de mercado” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 138-139).

Na mesma direção, Montaño (2008, p. 45) aponta que, na transferência das políticas estatais - espaço democrático e de luta de classes-, para o terceiro setor - supostamente supraclassista-, “desenvolve-se um verdadeiro processo de esvaziamento da dimensão de conquista de direito das políticas sociais, encobrendo estas com o ‘manto sagrado’ da concessão [...]”.

O quadro delineado revela, em certo sentido, a privatização do poder público que criou o mundo historicamente “novo” da sociedade civil. O que quer dizer, com algum detalhe, que ‘sociedade civil’ constitui não somente uma relação inteiramente nova entre o ‘público’ e o ‘privado’, mas um reino ‘privado’ inteiramente novo, com clara presença e opressão pública própria, uma estrutura de poder e dominação única e uma cruel lógica sistêmica. Representa uma rede particular de relações sociais que não apenas se coloca em oposição às funções coercitivas, ‘policiais’ e ‘administrativas’ do Estado, mas também a transferência dessas funções, ou, no mínimo, de uma parte significativa delas. Ela gera uma nova divisão do trabalho entre a esfera ‘pública’ do Estado e a esfera ‘privada’ da propriedade capitalista e do imperativo de mercado, em que apropriação, exploração e dominação se desligam da autoridade pública e da responsabilidade social - enquanto esses novos poderes privados dependem da sustentação do estado por meio de um poder de imposição mais concentrado do que qualquer outro que tenha existido anteriormente (WOOD, 2003, p. 217-218).

A autora continua:

[...] É verdade que na sociedade capitalista, com a separação entre as esferas ‘política’ e econômica’, ou seja, o Estado e a sociedade civil, o poder coercitivo público está mais centralizado e concentrado do que nunca, mas isso apenas quer dizer que uma das principais funções de coerção ‘pública’ por parte do Estado é apoiar o poder ‘privado’ na sociedade civil (WOOD, 2003, p.218).

Diante do exposto, questiona-se “o deslocamento do foco da participação da sociedade civil, enquanto controle social, entendido como mecanismo de acompanhamento das ações estatais, liberdade de associação, forma de ação democrática, para a execução das políticas sociais”. Segundo a perspectiva gerencial “[...] a sociedade civil não é compreendida como cenário do embate político entre as classes, que levam a termo seus conflitos, como se não existissem antagonismos e luta contra-hegemônica, em uma sociedade capitalista marcada pela contradição e pelo confronto entre as classes” (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 768-769).

Resulta, portanto, a necessidade de considerar direitos econômicos, sociais e ambientais e direitos coletivos como base, segundo Mészáros (2002), da travessia a ser conquistada em direção a uma nova sociedade, que passa pelo controle social, pensando para além da representação política tradicional do instrumento de controle social representado pelo voto, para a participação popular direta e outros mecanismos fundamentais para construção daquela, com permanente ampliação e por fazer funcionar, efetivamente, os já consagrados na Constituição Federal de 1988.

A discussão teórico-conceitual apresentada acima, acerca da concepção de controle social, visa, portanto, compor a análise dos resultados da pesquisa nacional aqui mencionada, objetivando detectar o

controle social que se manifesta no contexto das parcerias firmadas entre prefeituras municipais brasileiras e o Instituto Ayrton Senna (IAS)⁵⁴.

O caso das parcerias com o IAS

Quanto às parcerias firmadas entre as prefeituras municipais e o Instituto Ayrton Senna para desenvolvimento dos programas educacionais, percebe-se a existência de um controle (técnico e político) exercido pelo IAS sobre os programas desenvolvidos com as prefeituras dos municípios de Altamira-PA, Cáceres – MT, Campo Grande-MS, Joinville – SC, Montes Claros - MG, Mossoró – RN, Sapiranga – RS, São José do Rio Preto – SP, São José dos Pinhais – PR e Terezina – PI. Tal controle se dá de diferentes maneiras, seja por intermédio dos instrumentos de parcerias firmados com aquelas prefeituras (que definem critérios para escolha de dirigentes, relações com os professores e coordenadores locais, entre outros), seja via materiais didáticos (acompanhamento e controle de resultados, via planilhas detalhadas de monitoramento diário das atividades), seja pelo Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (Siasi)⁵⁵. Este sistema “[...] monitora e determina o que deve melhorar e ainda influencia na gestão da escola – lembrando que as redes públicas pagam por esse monitoramento” (PERONI, 2006, p.127). A autora explica que:

[...] No caso das classes de Aceleração e da Alfabetização, programas da Rede vencer, os municípios pagam pelos kits, que têm a proposta pronta, passo a passo. O instituto se mantém, principalmente, com dinheiro das empresas que deixam de pagar impostos, e os municípios, além de perderem esse dinheiro, pagam o material ao instituto e ainda envolvem toda a rede de ensino público. Professores, coordenadores pedagógicos, diretores, quadros das secretarias de educação, todos, enfim, passam a definir suas atividades, de acordo com as determinações do instituto, tanto na área de gestão, quanto na pedagógica, redefinindo não apenas o espaço público, mas também sua autonomia (PERONI, 2006, p.127).

Outras formas de controle podem ser identificadas nas análises dos casos apresentadas que

⁵⁴ O IAS foi criado pela família do piloto de automobilismo, que leva o seu nome. É presidido por Viviane Senna, sua irmã, tendo sido fundado em novembro de 1994, e caracterizando-se como uma organização não-governamental sem fins lucrativos que “tem por meta principal trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONGs (Disponível em: <[www.senna.globo.com/ institutoayrtonsenna](http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna)>. Acesso em: 08 maio 2006.

⁵⁵ O SIASI registra as informações educacionais dos municípios parceiros, por meio da coleta de dados das escolas e de sua consolidação no âmbito das secretarias de educação” (PERONI, 2006, p.119).

integram o relatório da pesquisa nacional (ADRIÃO; PERONI, 2010) dos programas executados, como os padrões de formação e de atuação cotidiana dos docentes e de desempenho escolar, num controle diário sobre a vida das escolas (incluindo frequência dos professores e alunos, conteúdos ministrados, exercícios realizados). Por exemplo, em Montes Claros/MG (dois coordenadores locais, sendo uma para gestão municipal e outro para a escolar); em São José dos Pinhais e Mossoró, a empresa parceira Auge Consultoria (empresa de Belo Horizonte/MG) foi muito atuante, tanto no acompanhamento do sistema quanto da escola. Em Cáceres/MT também se verifica uma assessoria do IAS. Em São José dos Pinhais - PR, a centralização e o controle sobre o funcionamento das escolas foram ainda mais intensos após a introdução do Siasi, via o Programa Gestão Nota 10 (ADRIÃO; PERONI, 2010).

No caso de Campo Grande-MS, constata-se que, desde 1999, ou seja, antes da parceria, havia o Programa de Avaliação de desempenho dos alunos, porém, durante a sua vigência foi instituída a premiação da escola, dos professores e dos alunos que obtivessem melhores resultados. No mesmo município, era cláusula do segundo termo aditivo da parceria a seleção meritocrática dos diretores, com prova de competência técnica para avaliação dos candidatos, elaborada pela Fundação Luís Eduardo Magalhães (parceira do IAS), tendo em vista a certificação ocupacional. No entanto, em última instância, o poder executivo continuou nomeando e exonerando os diretores da rede, como ocorria antes da parceria. O processo de seleção de diretores por critérios de competência técnica e por exigência do programa também foi realizado em Montes Claros - MG, assim como em Altamira - PA, atendendo à recomendação do Instituto de que o município adotasse critérios técnicos para a escolha e nomeação de diretores. No entanto, “ao final prevalecia a escolha do Prefeito, quando das entrevistas realizadas com os candidatos. Atualmente, o provimento do cargo é de inteira decisão do Prefeito” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 374).

Sem contar, quanto ao impacto no desenho institucional, que

[...] todos os municípios pesquisados indicaram alterações na organização e estrutura do órgão gestor da educação municipal. Desde a inclusão de uma função de superintendência específica para coordenar os programas, até a elaboração com assessoria direta do IAS para a definição de PME e de normas e criação de rotinas no interior dos órgãos gestores, de maneira a incorporar as diretrizes expressas nos termos aditivos, anualmente instituídos no termo inicial da parceria (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 376).

Se a noção de controle social for ampliada incluindo os colegiados escolares, como um componente importante para o exercício desse controle, outros elementos podem ser verificados, como segue.

O papel dos colegiados educacionais

Entende-se os colegiados educacionais, especialmente os escolares, como espaços importantes de formação política e de participação da comunidade no controle social das ações executadas pelas unidades.

Na grande maioria dos municípios que fizeram parceria com o IAS, os colegiados não desempenham suas funções de órgãos de controle das políticas realizadas, como se pode perceber: em Altamira - PA, os conselhos municipais e escolares funcionam precariamente, inclusive o Conselho Municipal de Educação (CME) há pelo menos nove anos não vem atuando, conforme mostra a equipe do Pará (ADRIÃO; PERONI, 2010).

Em Sapiranga – RS, outros elementos que constituem a gestão democrática do ensino foram remetidos a essa parceria, como a criação do Conselho Escolar (CE) que, segundo análise do caso pela equipe do Rio Grande do Sul, também teria sido uma exigência do IAS. Mesmo com a existência do Conselho Escolar, a Associação de Pais e Mestres (APM) não foi desativada e ambos convivem na escola, mas também não fazem nenhum tipo de acompanhamento ou controle sobre as parcerias firmadas. Em Campo Grande - MS, porém, o Conselho Escolar não foi instituído no período da parceria, prevalecendo a atuação da APM, como consta no relatório desse caso (ADRIÃO; PERONI, 2010).

Em São José dos Pinhais, no Paraná, há Conselho Municipal e Escolar, mas parece não funcionarem com regularidade. A pesquisa em Montes Claros – MG indicou que os colegiados escolares foram minimizados nos planos de ação da rede durante o período da parceria, dado que a participação da comunidade fora deslocada para o desenvolvimento de trabalho voluntário envolvendo, inclusive, formas alternativas para arrecadação de recursos. Em Mossoró – RN, apesar do aparato da criação, os conselhos escolares funcionam, praticamente, para resolver problemas burocráticos, conforme se pode observar em manifestação contida no relatório: “a maioria das escolas não coloca seu colegiado para funcionar, as pautas são criadas e inventadas aleatoriamente, e enviadas burocraticamente à GEED” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 280).

Quanto aos parceiros, em Montes Claros – MG, São José dos Pinhais – PR e Mossoró – RN, a empresa parceira Auge Consultoria (Belo Horizonte – MG) foi muito atuante, tanto no acompanhamento do sistema quanto da escola. Em Cáceres – MT também se verifica uma assessoria do IAS, principalmente no período de implementação da parceria. “No primeiro ano da parceria, havia a presença constante deste consultor que, além de trabalhar internamente com a equipe da secretaria, prestava consultoria aos diretores e fazia visitas às escolas. O acompanhamento era sistemático, feito por meio de relatórios e coleta de dados.” (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 233-234).

Do conjunto das análises efetuadas nos estudos de caso que compõem o relatório da pesquisa

nacional, pode-se inferir que o controle social sobre as parcerias é inexistente em todos os municípios da amostra, pois, além da comunidade local não ter sido consultada e não ter autonomia para participar das decisões e até mesmo para desenvolver suas atividades diárias, não se identificou nenhuma forma de controle realizado pelos conselhos gestores nem pela comunidade escolar ou por algum órgão colegiado interno (colegiados escolares) ou externo.

Destaca-se, portanto, a necessidade da publicização dos recursos públicos envolvidos e do controle exercido pelos tribunais de contas na prestação de contas. Por quê? Primeiro, sabe-se que constitucionalmente o uso de recursos públicos precisa ser transparente, com informações disseminadas para que a sociedade possa tomar conhecimento do que está sendo realizado e, portanto, ter condições de fazer o controle social, pois como exercer o controle sem saber o que está acontecendo? O próprio Estado deixa passar isto, sem exigir transparência nas ações desenvolvidas com a nossa riqueza social.

Deste modo, o controle social não se restringe a verificar se a política e/ou os recursos foram gastos e as metas cumpridas, deve transcender a isto: deve ser entendido como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania (SANTOS, 2009, p. 109). Nesse sentido, o controle social é parte intrínseca da constituição das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 5º assegura, dentre outras, a garantia de o cidadão brasileiro receber informações de seu interesse particular ou geral.

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Apesar dessa definição, o IAS prescreveu, nos termos das parcerias, que os entes públicos parceiros não poderiam fazer divulgação das ações desenvolvidas, em decorrência das parcerias, nos municípios, sem a prévia consulta para aceitação do Instituto. Pode-se verificar que não houve qualquer informação para as sociedades locais, o que pode ter contribuído para a inexistência de controle social, embora haja necessidade legal de as organizações sociais e Oscips consultarem os conselhos de políticas públicas específico do setor correspondente, aos quais se vinculam as ações propostas que, no caso, deveriam passar pelos conselhos municipais de educação e, quando não houver, pelos órgãos estaduais similares.

Em síntese, pode-se dizer que a partir das análises dos dados coletados na pesquisa desenvolvida nos municípios: Altamira-PA, Cáceres – MT, Campo Grande-MS, Joinville – SC, Montes Claros - MG, Mossoró – RN, Sapiranga – RS, São José do Rio Preto – SP, São José dos Pinhais – PR e Terezina – PI,

não houve controle social, no sentido de participação, de ação democrática, nem mesmo pelas instituições formais responsáveis.

Nesse cenário, apesar de ser chamado de controle social, o controle foi alienado do corpo social (MÉSZAROS, 2009) e assume outro sentido, ou seja, controle gerencial, segundo a lógica do privado no público, sob o argumento de torná-lo mais eficiente e produtivo. Segundo esta perspectiva, a gestão gerencial “[...] tomou como imperativo a persecução da administração por objetivos, em escala organizacional, com fortes componentes de divisão de trabalho, de racionalidade instrumental e hierarquia estrutural, com vistas à qualidade total do setor educacional” (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 772).

Em suma, o IAS exerceu um controle técnico e político com muita competência e eficiência de todas as ações desenvolvidas, com avaliação constante dos indicadores educacionais, no cumprimento dos objetivos e metas acordados nos termos de parcerias.

Considerações finais

Apresentou-se, neste artigo, a discussão teórico-conceitual sobre a noção de controle social, o sentido que este controle assume e os mecanismos de controle instituídos no âmbito da parceria entre os sistemas públicos e o Instituto Ayrton Senna. O Instituto desenvolve parcerias com municípios e estados no país e assume as tarefas do Estado, sob o argumento de superar os problemas que afetam as redes públicas de ensino no Brasil e expõem sua ineficiência, como: analfabetismo, distorção idade-série, reprovação, repetência, abandono, entre outros⁵⁶. Trata-se de uma instituição privada no sistema público de ensino (PERONI, 2006).

Os mecanismos de controle observados, incluindo reestruturação das secretarias municipais, Sistema Siasi, premiação, certificação ocupacional, designação de coordenadores com experiência de gestão, acompanhamento do trabalho do gestor e do professor, entre outros, evidenciam que o Instituto, entidade do terceiro setor, materializa o controle social, no sentido proclamado pela Reforma

⁵⁶ De acordo com o site do IAS, “Os Programas do Instituto Ayrton Senna são soluções educacionais criadas, implementadas, avaliadas, sistematizadas e disseminadas por todo o Brasil. Respostas criativas, flexíveis, eficazes e em escala que geram impacto e transformações sociais permanentes na vida de crianças e jovens, dentro da escola (educação formal) e fora dela (educação complementar). Por meio da disseminação dessas soluções, o Instituto transcende as ações de atendimento direto, transferindo conhecimentos e práticas a outras organizações e, ainda, transformando seus programas em políticas públicas de municípios e estados inteiros” (Disponível em < www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna>. Acesso em: 8 maio 2006).

Administrativa, ou seja, o controle gerencial. Pode-se dizer, considerando-se essa lógica, que o controle social é exercido de forma a privilegiar o privado

No atual contexto, em que essa “nova” sociedade civil é concebida como esfera pública não-estatal de cidadania e apresentada como outra esfera da vida em sociedade, diferente do Estado e do mercado, é preciso voltar a atenção para a necessidade do alargamento dos mecanismos de controle social, no sentido indicado por Mészáros (1987, p. 71), ou seja, do novo modo de controle social, que requer o mais ativo envolvimento dos grupos sociais, “em confrontação com o sistema global do capital enquanto modo de controle”. Em outros termos,

sem dúvida seu estabelecimento levará tempo e irá requerer o mais ativo envolvimento de toda a comunidade de produtores, ativando as energias criativas reprimidas dos vários grupos sociais a respeito de questões incomparavelmente mais relevantes do que decidir a cor dos postes locais às quais está confinado hoje em dia seu ‘poder’ de decisão (MÉSZAROS, 2009, p. 74).

O estabelecimento desse controle social, entendido como esfera de potencial transformador, necessitará de uma intransigente consciência crítica, não por parte de indivíduos isolados, mas, no caso da gestão da educação, de toda a comunidade escolar e local, associada ao compromisso com os valores de uma sociedade assentada em bases efetivamente democráticas.

Referências

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 168-176, 2004.

ADRIÃO, Theresa; BORGUI, Raquel. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, 2008. p. 101-110.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (coord.). *Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*. Pesquisa Científica Área – Administração Educacional 401434/2008-7, 2010. 359 p. Relatório final.

BRASIL. (Constituição 1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: 5 out. 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 21 dez. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 05 de junho de 1998^a.

BRASIL. 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, DF, 18 maio 1998b.

BRASIL. 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 e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 24 mar. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, DF, ano 34, n. 136, out/dez/ 1997, p. 289-313.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. São Paulo, *Lua Nova*, n. 45, p.49-95, 1998.

BRESSER PREREIRA. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. In: GIDDENS, Anthony. *O debate global sobre a terceira via*. Trad. de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Unesp, 2007.

BRESSER PEREIRA. Luiz. Carlos; GRAU, N. Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA. Luís Carlos; GRAU, N. C. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 15-47.

DURKHEIM, Émile. *Sociologia e Filosofia*. Tradução Fernando Dias Andrade. São Paulo: Martin Claret, 2009.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

MÉSZÁROS, István. *A necessidade do controle social*. Tradução Mário Duayer. São Paulo: Ensaio, 1987.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial e Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2002.

MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, Theresa PERONI, Vera. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, 2008. p. 27-49.

- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do anti-valor. In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, nº 22, 1988.
- PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005, p. 137-153.
- PERONI, Vera. 2006. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. *EccoS- Revista Científica. São Paulo*, v. 8, n. I, p. 111-132, jan./jun, 2006.
- PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, 2008, p. 111-127.
- PERONI, Vera Maria; OLIVEIRA Regina Tereza Cestari; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e Terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação brasileira. *Revista Educação e sociedade*. Campinas: CEDES, v. 30, n. 108. 2009. p. 761-778.
- SANTOS, Terezinha Fátima A. Monteiro dos. Gestão educacional democrática e o controle social. In: CHAVES, Vera; CABRAL, Antonio et al (orgs.) *Políticas da Educação Superior no Brasil – velhos temas e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2009. p. 109-126.
- VIEIRA, Evaldo. As políticas e as bases do direito educacional. In: *Cadernos Cedes*. Campinas, ano XXI, nº 55, nov., 2001, p. 9-29.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília-DF: Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 2, 2004.
- WOOD, Eleen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

**INSTITUTO AYRTON SENNA:
CONCEPÇÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL
NOS PROGRAMAS ESCOLA CAMPEÃ
E GESTÃO NOTA 10**

Theresa Adrião

Teise Garcia

Silvana Souza

INSTITUTO AYRTON SENNA: CONCEPÇÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL NOS PROGRAMAS ESCOLA CAMPEÃ E GESTÃO NOTA 10

Theresa Adrião

Teise Garcia

Silvana Souza

Introdução

O texto discute a concepção de gestão educacional presente nos Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10 desenvolvidos pelo Instituto Ayrton Senna, IAS, junto a redes públicas de ensino. As informações foram obtidas por meio de pesquisas a documentos produzidos pelo Instituto, materiais de divulgação, artigos e obras de referência, depoimentos veiculados na mídia impressa e eletrônica, além de artigos produzidos por pesquisadores e materiais elaborados no âmbito das próprias redes parceiras.

Busca-se relacionar as orientações expressas nos dois programas ao que o se convencionou denominar de escolas eficazes. Grosso modo, tais escolas, segundo pesquisas que correlacionam desempenho escolar em avaliações de larga escala, apresentam um conjunto de características possíveis de serem replicadas por meio de medidas indutoras, especialmente medidas de responsabilização (accountability). Segundo Franco et al (2007),

Para além das variáveis relacionadas com a composição social da escola, que devem ser consideradas como variáveis de controle, os fatores escolares associados à eficácia escolar descritos na literatura brasileira podem ser organizados em cinco categorias: (a) recursos escolares; (b) organização e gestão da escola; (c) clima acadêmico; (d) formação e salário docente; (e) ênfase pedagógica (FRANCO et al, 2007).

Os autores, ao analisarem dados do Saeb de 2001, verificaram que os fatores internos à escola que

mais influíram na melhoria do desempenho na avaliação foram: liderança do diretor, clima acadêmico e existência de recursos. (FRANCO et al, 2007). Acreditamos que, no caso dos programas do IAS, a esses fatores associaram-se, como medida para sua indução, políticas de responsabilização dos profissionais da educação.

O Instituto Ayrton Senna e a gestão educacional

O Instituto Ayrton Senna tem como um de seus eixos de intervenção sobre a educação formal o desenvolvimento de programas tendo em vista a alteração da gestão no âmbito das secretarias educacionais e unidades de ensino parceiras. Segundo matéria publicada na revista institucional *Educação em Cena*,

a ação gestora na educação ganhou relevo na estruturação dos Programas do Instituto Ayrton Senna, com o objetivo de promover a articulação de todas as condições necessárias para a eficácia dos processos educacionais nas redes públicas de ensino. Isso fez com que os princípios de gestão fossem direcionados para as quatro esferas presentes na educação formal, isto é, *a aprendizagem, o ensino, a rotina escolar e a política educacional*, de forma a levar as redes de ensino a praticá-las e a incorporar práticas que as integrem (EDUCAÇÃO EM CENA, IAS, no. 4, 2008, p.17).

A alteração nas formas de gestão é compreendida como condição fundamental para a produção da eficácia escolar. Assim, os programas em foco, Escola Campeã (2000 a 2004) e Gestão Nota 10 (a partir de 2005) apresentam-se como políticas que, produzindo orientações para secretarias municipais e estaduais de ensino e para a administração de unidades de ensino, contribuíram para a produção de escolas eficazes.

Considerando-se a referência constante nos documentos do IAS à eficácia da escola como meta em seus programas, discutem-se neste texto aspectos relativos ao *movimento das escolas eficazes* (TORRECILA, 2003).

As escolas eficazes

A gênese dos estudos e pesquisas relativos à identificação do papel que as escolas e suas características teriam na qualidade da aprendizagem dos alunos teve como protagonista o denominado *movimento das escolas eficazes* ocorrido nos EUA após a divulgação do Relatório Coleman (1966). O referido relatório, intitulado *Inequality of Educational Opportunity*, fora encomendado pelo Congresso norte-americano para avaliar o impacto das medidas de inclusão, especialmente as que se voltavam à integração racial, implantadas no período. Os resultados do estudo, em certo sentido, reforçaram as teses reprodutivistas

já disseminadas à época, segundo as quais seriam as condições socioeconômicas e raciais dos alunos os fatores determinantes do insucesso escolar, minimizando o papel dos fatores internos à escola.

Naquele momento, a título de reação às conclusões de Coleman, buscava-se afirmar a relevância que determinada organização e as práticas escolares desempenhavam no sucesso ou no fracasso dos alunos em contraposição ao determinismo das teorias do *background* cultural. (ADRIÃO, GARCIA, 2008).

Na década seguinte, na América Latina, assistiu-se à proposição de estratégias governamentais voltadas para a incorporação, na educação elementar, de contingentes populacionais até então dela excluídos. Ainda que com amplitude e ritmos desiguais, dados divulgados pela Unesco (2001) indicavam que, entre os anos 1980 e meados da década de 1990, a maioria dos países latino-americanos apresentava uma taxa bruta de matrícula na educação primária superior a 90%.

No entanto, o incremento no acesso à escolarização básica não significou a garantia de sucesso na trajetória escolar, em virtude dos elevados índices de exclusão apresentados pelos diferentes sistemas de ensino. Dados sistematizados no âmbito do Programa de Promoción de La Reforma Educativa de America Latina y el Caribe (Preal), em 1998, indicavam a perversidade dos sistemas educacionais latino-americanos, com destaque para o caso brasileiro, como podemos verificar na tabela 1.

Tabela 1- Taxas de escolaridade em relação ao total de matriculados

Países	Reprovação na primeira série	Conclusões na 6ª série, sem nenhuma repetência
Chile	6	52
Uruguai	15	54
Peru	28	21
Venezuela	28	14
Argentina	31	17
Colômbia	31	26
Bolívia	33	9
Paraguai	33	20
Brasil	53	1
Média- América Latina e Caribe	42	10

Adrião, 2004 com base Preal. *O futuro em risco*. Relatório do grupo de trabalho.

A improdutividade da escola, naquele período, expressa nos índices de exclusão, foi em parte atribuída à incapacidade de um determinado padrão burocrático de intervenção estatal e das políticas educacionais decorrentes em lidar com os interesses dos setores populares, agora presentes na escola em um contexto marcado pelo agravamento do quadro de recessão econômica, generalizado a partir dos anos 1980.

Como resposta às críticas de seletividade interna dos sistemas educativos e acompanhando a generalização da oferta, a partir dos anos 1990 constituíram-se diferentes arranjos político-institucionais esquematicamente percebidos quando se desvelam os diferentes conteúdos das estratégias governamentais adotadas para a configuração de um novo padrão de gestão como substrato para reformas de âmbito nacional.

Alicerçados em uma mesma agenda derivada da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990) e reforçada pela segunda reunião sobre o tema realizada em Dakar no ano de 2000, defensores de reformas estruturais na educação latino-americana partiam da existência de certo consenso a respeito do que se espera da escola: a cesta básica conhecida como Necessidades Mínimas de Aprendizagem. Tal consenso buscava abrir a caixa preta da escola, como querem crer alguns economistas, e se pautaria na tentativa de identificar, por meio de estudos comparados, os fatores ou os condicionantes, presentes em escolas que, mesmo sob condições adversas, apresentam resultados melhores em relação a outras em condições semelhantes. No Brasil, no mesmo período, alguns estudos indicavam como condição para a melhoria do desempenho escolar um conjunto de fatores “intra-escolares”.

Centrados na defesa da mudança no padrão de gestão escolar como principal mecanismo para superação das debilidades da oferta educacional, tais trabalhos propunham o aumento da autonomia financeira, aliado à introdução de mecanismos sistêmicos de avaliação (OLIVEIRA, 1999), ampliação do grau de informação dos usuários sobre os resultados escolares e a responsabilização dos dirigentes escolares e ou das instituições escolares (OLIVEIRA, J. B., 1994; MELLO, 1994). Em síntese as chamadas neo-reformas educacionais (COSTA, 1995) consideravam a escola, vista como instituição-fim, o lócus privilegiado para as intervenções “corretivas” dos sistemas. (ADRIÃO, 2006; ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 783).

Adrião e Garcia (2008) observam que, nos Estados Unidos, medidas para enfrentar improdutividade da escola também concentram-se em alterações no âmbito das unidades escolares.

Nos Estados Unidos, a preocupação com medidas centradas na instituição também voltou à pauta na década de 1990 sob o signo da “reestruturação das escolas”. Para Richard Elmore (1996) “o debate político sobre a reestruturação escolar tem-se centrado nos temas de reforço da autoridade [dos educadores], responsabilidade [sobre os resultados] e instrução acadêmica (Elmore, 1996, p.21). Em favor da mudança, argumentava-se que os sistemas escolares e a intervenção estatal na educação eram tão complexos que as escolas não se sentiam responsáveis pelo sucesso dos alunos: taxas de 25 a 60 % de abandono seriam exemplos disto, apesar da introdução dos testes de avaliação de resultados desde de 1980 por quase todos os estados norte-americanos. A este quadro, somavam-se críticas a respeito da incapacidade das escolas americanas de garantir o acesso aos “conhecimentos de ordem superior”, sobretudo para as chamadas minorias. (idem, 1996) (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p.783).

O Relatório do Banco Mundial de 1997, por sua vez, afirmava que a instituição de um serviço público eficaz pressupõe a participação do funcionalismo, por meio da adoção de estratégias de premiação e pressão por desempenho. A pressão por desempenho deve ser mantida após a seleção, mesmo que via concurso, mediante a especificação de claros objetivos e critérios de avaliação na carreira, além da oferta de recompensas por longos períodos de serviços (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 98).

O mesmo relatório citava como exemplar a administração do Estado do Ceará, que introduziu em 1997 um conjunto de estratégias com vistas a recompensar o bom desempenho, com métodos de triagem pública para admissão de novos funcionários e programas de orientação. Segundo o relatório, o Estado gerou um forte sentido de missão em torno de programas essenciais e dos que neles trabalhavam (BANCO MUNDIAL, 1997).

Verificamos, assim, no âmbito da produção de orientações às políticas públicas, o reconhecimento das dificuldades derivadas da expansão da oferta acompanhadas de orientações centradas nos fatores intraescolares.

A pesquisa em eficácia escolar, originada nos anos 1960, segundo síntese elaborada por Creso Franco (2003) a partir dos estudos de Scheerens (1992) e Scheerens e Bosker (1977), caracteriza-se por concentrar a investigação em aspectos voltados para: igualdade na oferta educacional; estudos econômicos sobre funções de produção em educação; avaliação de programas compensatórios; estudos sobre escolas eficazes e melhorias nas escolas e estudos sobre eficácia docente e de métodos de ensino.

A definição sobre o que é uma escola eficaz pode ser sintetizada a partir da formulação de Mortimore (1993): “aquela na qual os alunos obtêm resultados além do esperado considerando-se sua clientela” (MORTIMORE, *apud* FRANCO, 2003, p.192).

O movimento pela eficácia escolar (ou movimento por escolas eficazes), de natureza teórico-prática, tem-se disseminado com maior intensidade em países anglo-saxões. Todavia, também na América

Latina diversos estudos foram desenvolvidos, sobretudo nas últimas duas décadas.

Estado da Arte, coordenado por Torrecila em 2003, patrocinado pela Unesco, informa que na Ibero-América são as agências multilaterais, como o Banco Mundial, as responsáveis pela disseminação da tendência, muito mais do que o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas. Segundo Torrecila “en todos os casos son agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, queines an assumido el liderazgo en la difusión de las ideas.” (TORRECILA, 2003, p.13).

Segundo ainda o autor, tal forma de disseminação de ideias pode ser responsabilizada em parte pelo rechaço ao movimento por parte de docentes e pesquisadores, uma vez que os resultados de investigações sobre eficácia têm-se mesclado a resultados sobre eficiência (otimização de recursos). Defende a distinção entre os estudos sobre a eficácia escolar e a busca da produtividade (eficiência da escola), argumentando que a primeira expressão porta diferenças fundamentais com os estudos economicistas, pois

reúne as investigaciones que buscan mejorar la educación mediante el conocimiento de los elementos contextuales, escolares y de aula que generan una educación de más calidad y de más equidad [...]; que ayuda en el intercambio científico internacional, dado que contrybue a que se conozca ‘fuera’ lo que se hace en Iberoamérica, pero también que se conozca en nuestros países lo que se está haciendo en otros ámbitos; y que cierra las puertas a los estudios de productividad escolar, muy interesantes para los economistas siempre preocupados por la optimizacion de los recursos, pero menos útiles para los que queremos cambiar los procesos (TORRECILA, 2003, p.14).

O mencionado levantamento de pesquisas sobre o tema, de fato, agrupa estudos produzidos em países latino-americanos com orientações políticas tão díspares quanto Brasil e Cuba. O conjunto de estudos, cujo tema é a produção de escolas eficazes, realizado a partir da segunda metade da década de 1960, constitui-se como uma vertente no campo das pesquisas educacionais, que objetiva compreender as razões pelas quais determinadas unidades escolares são bem sucedidas nos processos de ensino e aprendizagem, enquanto outras, em condições análogas, não o são. Busca-se, em tais pesquisas, compreender os fatores internos à escola capazes de promover impactos positivos sobre o educando. Segundo ainda Torrecila (2003), tais estudos, agora já estruturados em uma “sólida linha de investigação”, constituem-se como as fontes mais importantes, na atualidade, de informações para a otimização do processo pedagógico.

No Brasil, o levantamento de estudos realizados sobre o tema por Franco Crezo (2003) indica também uma produção relativamente extensa, diversa em termos de orientações metodológicas e apoiada em dados coletados por órgãos governamentais, tais como aqueles produzidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Guiomar Namó de Mello apresenta, a partir de revisão organizada por Purkey e Smith (1993), o núcleo básico de características presentes em escolas eficazes:

- 1) presença de liderança;
- 2) expectativas em relação ao rendimento do aluno;
- 3) tipo de organização, atmosfera ou clima da escola;
- 4) natureza dos objetivos de aprendizagem perseguidos;
- 5) distribuição do tempo;
- 6) tipo de acompanhamento e avaliação do aluno;
- 7) estratégia de capacitação de professores;
- 8) relacionamento e suporte técnico de instâncias da administração do ensino (distrito/região); e
- 9) apoio e participação dos pais (MELLO, 1994 p.15).

A autora observa que a presença positiva de tais características depende de duas condições fundamentais: uma política adequada de provisão de insumos básicos e apoio técnico que permitam à escola desenvolver sua capacidade de definir objetivos, planejar e promover avaliações, responsabilizando-se pelos resultados e o desenvolvimento de uma cultura do sucesso. Esta última condição é entendida por Mello como a mais complexa, por não se ter totalmente claro como tal cultura, que supera a “cultura do fracasso”, pode ser construída (MELLO, 1994). Segundo ainda a autora,

os resultados dos estudos das escolas eficazes também indicam que a clareza sobre os objetivos que se quer atingir, a disponibilidade de mais tempo dedicado ao ensino-aprendizagem, uma atmosfera ordenada e orientada para o trabalho, a existência de suporte técnico e métodos de capacitação focalizados no programa de ensino e nas estratégias de organização da sala de aula e, finalmente, um maior controle sobre as decisões pedagógicas são companheiros inseparáveis das expectativas positivas (MELLO, 1994, p. 26).

O papel estratégico das avaliações externas na produção da eficácia escolar merece também destaque por parte da autora, segundo a qual

a promoção da eficácia da escola requer [...] a avaliação externa do desempenho do conjunto das escolas dos sistemas de ensino não apenas como fonte de informação para o planejamento da provisão de recursos financeiros e assistência técnica, mas também

como estratégia para induzir, em cada estabelecimento escolar, a responsabilidade pelos resultados (MELLO, 1994, p.37).

O papel da gestão na produção de uma escola eficaz e o significado estratégico das avaliações externas no que se refere à responsabilização por resultados parecem ser aspectos relevantes aos programas do Instituto Ayrton Senna, conforme discutiremos nos próximos itens.

O Instituto Ayrton Senna e a produção da escola eficaz

A pesquisa sobre a produção de escolas eficazes tem gerado um conjunto de prescrições que, por sua vez, têm servido à implantação de programas governamentais. No caso do IAS, em distintos suportes de divulgação dos programas, o termo “eficácia” é constante. Em um dos editoriais da revista *Educação em Cena*, encontramos a seguinte afirmação a respeito de soluções educacionais presentes nos programas:

as soluções educacionais disponibilizadas às redes de ensino de municípios e estados inteiros oferecem ferramentas eficazes de gerenciamento da aprendizagem, traçando metas a serem alcançadas, implementando avaliações periódicas e capacitação de professores, oferecendo materiais pedagógicos de ponta e o uso inovador da tecnologia, tudo com um único objetivo: sucesso do aluno. Se Liga, Acelera Brasil, Circuito Campeão e Gestão Nota

10 são soluções educacionais que atuam diretamente na raiz do problema (analfabetismo, defasagem entre a idade e a série do aluno e consequente baixo aprendizado e evasão escolar) (EDUCAÇÃO EM CENA, no.4, 2008, p.60).

O sítio do IAS, por sua vez, apresenta um breve diagnóstico da realidade educacional brasileira, para a seguir indicar os meios utilizados em um de seus programas, o Gestão Nota 10, no enfrentamento das dificuldades indicadas:

vários são os problemas que afetam as redes públicas de ensino no Brasil e expõem sua ineficiência: analfabetismo, distorção idade-série, reprovação, repetência, abandono. Para superá-los, é fundamental investir no fortalecimento das lideranças e equipes de trabalho, tanto nas unidades escolares como nas Secretarias de Educação. Voltado ao sucesso do aluno, o Programa Gestão Nota 10 aponta como solução escolas autônomas dentro da rede de ensino, geridas por diretores tecnicamente competentes e com apoio gerencial e pedagógico da Secretaria de Educação. Adotado como política pública em 35 municípios, o Programa trabalha com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informação em tempo real (SENNA, 2008).

As referências às características das escolas eficazes são diversas, entretanto encontram-se dispersas nos documentos do Instituto. Ainda assim, procuramos correlacionar no quadro abaixo as características das escolas eficazes segundo os autores estudados e as ações do IAS promovidas em seus programas.

A primeira coluna do quadro apresenta estratégias e ações verificadas por diversos estudos nas chamadas escolas eficazes e sintetizadas por Mello (1994). A segunda coluna apresenta orientações presentes nos programas do IAS, tal como as localizamos nos documentos oficiais e páginas do Instituto. A terceira coluna, finalmente, indica os programas para a gestão aos quais as orientações estão diretamente relacionadas.

Tabela 2 - Características de Escolas Eficazes, Ações e Programas do IAS

Ações e estratégias características de escolas eficazes (MELLO, 1994, p.15)	Eixos/ações IAS apresentados em documentos e nos diferentes programas	Programa(s)
Presença de liderança	Constituição de lideranças pedagógicas tecnicamente competentes	Escola Campeã Gestão Nota 10
Expectativas em relação ao rendimento do aluno	Foco no sucesso do aluno, estabelecimento de metas claras	Escola Campeã Gestão Nota 10
Natureza dos objetivos de aprendizagem perseguidos	Medidas relativas à produção de ambiente provido de recursos diversos, organização de tempo e planejamento	Escola Campeã Gestão Nota 10
Tipo de acompanhamento e avaliação do aluno	Instrumentos de acompanhamento de rendimento (inclusive on-line) por parte da unidade e da secretaria	Escola Campeã Gestão Nota 10
Avaliação institucional	Instrumentos de acompanhamento de rendimento (inclusive on-line) por parte da unidade e da secretaria	Escola Campeã Gestão Nota 10
Reforço positivo	Premiações, estímulo ao estabelecimento de regras claramente divulgadas	Escola Campeã Gestão Nota 10
Estratégia de capacitação de professores	Processos de formação de gestores e assessorias	Escola Campeã Gestão Nota 10
Relacionamento e suporte técnico de instâncias da administração do Ensino (distrito/região)	Gerências para acompanhamento dos programas	Escola Campeã Gestão Nota 10

Fonte: as autoras, com base em Mello (1994) e Instituto Ayrton Senna-Programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã

As similaridades encontradas não nos autorizam a afirmar categoricamente que é o movimento por escolas eficazes a base teórica inequívoca que orienta a implantação dos programas educacionais desenvolvidos pelo IAS. Todavia, podemos inferir, a partir da pesquisa realizada em diferentes municípios, que os princípios sintetizados acima estão presentes em todas as ações.

Os Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10

O programa Escola Campeã, implantado em redes públicas de ensino entre os anos 2001 e 2004, estruturou-se por intervenções no âmbito da gestão das secretarias de educação e gestão escolar (LÉLIS, 2007; SILVA e LÉLIS, 2010; SALLES e OLIVEIRA, 2010 entre

outros). Para o Instituto, a qualidade do ensino, tal como se observa no movimento por escolas eficazes, tem na gestão aspecto fundamental e nas avaliações externas instrumentos adequados na aferição de tal qualidade (SENNA, 2001).

A parceria entre os municípios e o Instituto para a realização do Programa implicava o compromisso da administração pública em produzir ações relativas a 22 indicadores de gestão no âmbito das secretarias de educação e 21 indicadores de eficácia para as unidades escolares, todos elaborados pelo Instituto. Além de buscar atingir patamares considerados ótimos para cada um dos indicadores, os gestores locais aceitavam a promoção de avaliações externas anuais de desempenho dos alunos (SENNA, 2001).

No que diz respeito ao Programa Gestão Nota 10, a preocupação com a competência técnica do administrador e a ótica gerencial por meio da qual se visualiza a administração escolar são verificáveis nos documentos do Instituto. O controle do processo por meio de recursos que possibilitam aos gestores e ao Instituto o acompanhamento contínuo do desempenho dos alunos e do cotidiano docente (ausências, procedimentos) é outro elemento importante na consecução do Programa, juntamente com a ênfase no planejamento. O recurso ao gerenciamento e monitoramento a serem incorporados na prática profissional são descritos nos Termos de Convênio utilizados quando das parcerias para implementação da Rede Vencer (da qual o “Gestão Nota 10” faz parte), destacando-se o perfil gerencial necessário à coordenação das atividades na esfera da secretaria de educação e a responsabilidade dos gestores escolares na implementação do Programa nas unidades, cabendo à administração local encontrar meios para responsabilizá-los, inclusive associando sua permanência no cargo ao alcance das metas previstas quando do estabelecimento da parceria (Instrumento Particular de Convênio- SJRP).

O monitoramento das atividades desenvolvidas conta ainda com outro importante recurso: o Sistema Ayrton Senna de Gerenciamento de Informações (Siasi), recentemente subdividido em dois

módulos de controle de informações: Siasi-Gestão de rede (controle de rede física, controle acadêmico e controle de servidores) e Siasi-Gestão de Programas, com dados referentes ao desenvolvimento do programas nas redes e unidades escolares. O sistema é alimentado pelos diretores escolares e pelos superintendentes responsáveis na secretaria de educação. O acesso aos dados é progressivo: o gestor escolar acessa dados da unidade; o superintendente no município; o gerente responsável no Instituto acessa as redes com as quais trabalha e a coordenação acessa dados de todos os parceiros.

Vê-se, pelo controle da informação, a importância do monitoramento para que na ponta, ou no “chão da escola”, as metas previstas sejam alcançadas. Apesar disto, a coordenadora do IAS afirma que

uma gestão eficaz articula recursos e conhecimentos para que, nas ações daqueles que dela participam, haja compromisso e envolvimento responsável. Em contrapartida, é preciso que eles disponham de considerável nível de autonomia nos campos administrativo, pedagógico e financeiro nas próprias unidades escolares, sempre com ênfase na qualidade do processo e dos resultados. (EDUCAÇÃO EM CENA, no, 4, 2008, p.15-16).

A autonomia, neste caso, parece referir-se à responsabilização por resultados, resultados estes monitorados continuamente pela instituição privada e pelos órgãos gestores locais.

Considerações

O movimento da transferência das regras e forma de organização do trabalho da iniciativa privada para a educação pública não é um tema novo e tem sido denunciado por alguns estudos que já se tornaram clássicos, dos quais, tomando em particular a realidade brasileira, pode-se citar, entre outros, os textos de Maria Dativa de Salles Gonçalves (1980), Lúcia Bruno(1997); Maria de Fátima Costa Felix (1984) e Vitor Henrique Paro (1986; 2008; 2010). Esses trabalhos já demonstravam que, nesse movimento de transposição das regras do privado para o público, o primeiro é tido como modelo de eficiência e eficácia, em contraposição ao segundo, que é considerado lento e de alto custo.

A concepção de gestão do Instituto parece incorporar preceitos clássicos da administração empresarial, segundo os quais o planejamento é fundamental e sua execução bem sucedida depende de uma clara divisão de tarefas, sobretudo no que diz respeito à separação entre planejamento e execução. Aos gestores escolares fica reservada a tarefa de cumprimento das ações planejadas e a responsabilidade pelo sucesso no alcance dos objetivos. No que diz respeito ao gestor municipal, designando um “gerente” responsável identificado com a proposta do Instituto, cabe a responsabilidade de controle de seus subalternos.

A avaliação de resultados é outro suporte à reprogramação de ações. Porém, o Siasi propicia também uma avaliação de processo, já que os dados são veiculados continuamente. Na “linha de produção” da escola eficaz, pretende-se que os procedimentos sejam controlados passo a passo principalmente pela medição contínua de resultados.

O recurso ao gerenciamento e monitoramento a serem incorporados na prática profissional são descritos nos Termos de Convênio utilizados quando das parcerias, destacando-se o perfil gerencial necessário à coordenação das atividades na esfera da secretaria de educação e a responsabilidade dos gestores escolares na implementação do Programa nas unidades. Cabe à administração local encontrar meios para responsabilizá-los, inclusive associando sua permanência no cargo ao alcance das metas previstas quando do estabelecimento da parceria, do que é exemplo o Instrumento Particular de Convênio com a Rede Vencer (da qual faz parte o Programa Gestão Nota 10).

As formas por meio das quais o IAS expressa a concepção de gestão que orienta seus programas, por fim, apresentam-nos questões importantes:

- desde os indicadores de qualidade na gestão presentes no Programa Escola Campeã, até as responsabilidades para os gestores públicos firmadas para a execução do Programa Gestão Nota 10, encontra-se presente no discurso a promoção de algumas condições de trabalho fundamentais à produção da qualidade de ensino, ou da “escola eficaz”: o papel das lideranças nas unidades escolares e autonomia dos gestores como forma de assegurar-se a responsabilização pelos resultados. Todavia, em ambos os programas, as orientações do IAS pressupõem, por parte dos gestores públicos, uma total observância do proposto pela instituição privada. Dadas as metas a serem alcançadas e o *locus* de formulação das mesmas (o próprio instituto), às possíveis lideranças não cabe autonomia a não ser no limite da execução das ações;
- a gestão da escola pública é considerada sob a ótica da administração empresarial e concretamente assumida pela instituição privada, compreendendo-se esta como o agente responsável pela introdução da eficácia na gestão pública.

Se, da perspectiva da administração gerencial, coloca-se a necessidade de maior autonomia aos sujeitos, a concepção de gestão presente nos documentos do Instituto porta algumas contradições. Tais contradições, todavia, podem ser compreendidas como apenas de natureza aparente, pois em se tratando de uma concepção orientada pela lógica privada de administração, não surpreende que tenhamos em certa medida a reedição de práticas já anunciadas como as mais adequadas ao aumento da produtividade por Fayol no início do século XX: separação entre planejamento e execução; autoridade; disciplina; espírito de

equipe; linha de comando.

Referências

- ADRIÃO, T. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, T. M. F.; GARCIA, T. O. G. *Oferta Educativa e responsabilização no PDE: análise do Plano de Ações Articuladas*. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 38, p. 779-796, 2008.
- ALCANTARA, C. M. Constituição, Economia e Desenvolvimento. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49.
- BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial Banco Mundial: Washington, 1997.
- BROOKE, N. & Soares, J. F. (Orgs.) *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BRUNO, L. E. N. B. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão Democrática da Escola*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 7-31.
- COLEMAN, J. S. et al. Equality of educational opportunity. Washington: Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966.
- EDUCAÇÃO EM CENA. Instituto Ayrton Senna. Outubro / 08 - Ano 2 - Nº4. Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>. Acesso em 10 de maio de 2011.
- FRANCO C.F., BONAMINO A, *A Pesquisa sobre característica de escolas eficazes no Brasil: breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto*. s/d. Disponível: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/>. Acesso em 21 de fevereiro de 2009.
- FRANCO, C. A investigação sobre eficácia escolar no Brasil. In: TORRECILA, F.J.M (Coord.) *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamerica: revision internacional del estado del arte*. Bogota-Convenio Andres Bello, Madrid- Centro de Investigacion y Documentacion Educativa, 2003, p.19-208.
- FRANCO, Creso et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. Ensaio: *aval. pol.públ.Educ.* [online]. 2007, vol.15, n.55 [cited 2011-07-05], pp. 277-298.
- GONÇALVES, Maria Dativa de Salles *Dimensões críticas no estudo da especificidade da administração educacional*, 1980. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1980.
- LÉLIS, U. A. *Políticas e Práticas do “Terceiro Setor” na educação brasileira, no contexto da reconfiguração do Estado*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia. 2007. Dissertação de Mestrado em Educação.

MELLO, G.M. *Escolas Eficazes: um tema revisitado*. Brasília: MEC/SEF/ UNESCO, Série Atualidades Pedagógicas, no 6., 1994.

MOTTA, P. F.; BRESSER PEREIRA, L. C. *Introdução à organização burocrática*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

PARO, V. H. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa* São Paulo, USP, 2010, v. 36, p. 763-778, (Impresso).

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

PREAL. *O futuro em risco*. Relatório do Grupo de Trabalho sobre educação, equidade e competitividade econômica na América Latina. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SÃO JOSE DO RIO PRETO. *Instrumento Particular de Parceria- Rede Vencer*. São Paulo, 2005. Impresso.

SCHEERENS, J. *Effective schooling: research, theory and practice*. London: Cassel, 1992.

SCHEERENS, J.; BOSKER, R.J. *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon, 1977.

SENNA, Instituto Ayrton. *Programa de Gestão Municipal e Escolar*. São Paulo, 2001.

SILVA, M. V.. LÉLIS, U.A. *Gestão Escolar: dilemas das fronteiras entre o público e o privado no contexto de reforma do Estado*. In: *Anais - 33ª Reunião Anual da Anped - Educação no Brasil: o balanço de uma década*, Caxambu, 2010.

ROSAR, M.F.F. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial? : análise da proposta do estado capitalista brasileiro para burocratização do sistema escolar*. São Paulo: Cortez, 1984.

TORRECILA, F.J.M (Coord.) *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica: revisión internacional del estado del arte*. Bogota-Convenio Andres Bello, Madrid- Centro de Investigación y Documentación Educativa, 2003.

Sites consultados

<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp>. Acesso em 2 de novembro de 2008

anpae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação
Campus Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília, DF 70410-900
anpae@anpae.org.br - <http://www.anpae.org.br>