

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Educação, na Linha de Pesquisa Educação, Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a Dra. Roselane Fátima Campos.

Florianópolis, 2010.

**A AÇÃO DO INSTITUTO AYRTON SENNA NA
REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
JOINVILLE/SC (2001-2008):
subordinação da escola pública a princípios e
métodos da gestão empresarial**

Luana Bergmann Soares

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

A AÇÃO DO INSTITUTO AYRTON SENNA NA REDE
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE/SC (2001-2008):
SUBORDINAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA A PRINCÍPIOS E
MÉTODOS DA GESTÃO EMPRESARIAL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof^a Dra. Roselane Fátima Campos.

Linha de Pesquisa: Educação, Estado e Políticas Públicas.

Florianópolis, 2010.

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

S676a Soares, Luana Bergmann

A ação do Instituto Ayrton Senna na Rede Municipal de Educação de Joinville/SC (2001-2008) [dissertação]: subordinação da escola pública a princípios e métodos da gestão empresarial / Luana Bergmann Soares ; orientadora, Roselane Fátima Campos. - Florianópolis, SC, 2010.
200 p.: il., graf., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação

Inclui referências

1. Educação. 2. Política e educação. 3. Administração pública. I. Campos, Roselane Fátima. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU 37

*Dedico este trabalho à minha família,
em especial à memória de minha “Vó Marina”,
de quem sentimos muitas saudades.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço imensamente à Professora Dra. Roselane Fátima Campos, querida Rose, pela orientação sempre criteriosa e presente, e pela amizade construída nesses anos.

Um imenso agradecimento também a toda a minha família, particularmente aos meus pais, Jorge e Ione, e às minhas irmãs, Joy, Lauren e Thais, por todo amor, apoio e incentivo que deles sempre recebi.

Agradeço muitíssimo, também, ao meu companheiro Ronaldo e à sua família que sempre se mostraram incansáveis, pacientes e amorosos até o último minuto da produção do texto.

Sou igualmente grata a todos os professores e colegas do GEPETO, por todas as discussões e contribuições, fundamentais para este trabalho e para a minha vida.

Faço, ainda, um agradecimento especial a Professora Dra. Rosânia Campos, querida Zana, da Secretaria Municipal de Educação de Joinville, que contribuiu enormemente para esta pesquisa, sempre disponibilizando as informações necessárias.

Agradeço também ao CNPq pelo suporte financeiro dispensado ao estudo.

*Dos medos nascem as coragens; e das dívidas, as certezas.
Os sonhos anunciam outra realidade possível e os delírios, outra razão.
Somos, enfim, o que fazemos para transformar o que somos.*

Eduardo Galeano

RESUMO

O Instituto Ayrton Senna (IAS) tem se destacado no cenário nacional pela disseminação de programas voltados à Educação Básica, especialmente na gestão das Redes públicas municipais de Educação. Durante o período de 2001-2008, atuou fortemente na Rede Municipal de Educação de Joinville (RME), Santa Catarina, com a implantação dos Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10. Neste estudo, procuramos compreender as determinações e consequências desta “parceria”, averiguando as mudanças que ocorreram nesse período, tomando como principal referência os sujeitos que participaram desse processo. Para realizar esta tarefa, desenvolvemos nossa pesquisa em três etapas: a) estudo de fontes bibliográficas e documentais produzidas por pesquisadores da área educacional e pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado; b) coleta e análise de documentos normativos e de orientação produzidos pelo IAS, pela Secretaria Municipal de Educação, pelo Poder Executivo e Conselho Municipal de Educação; c) informações e opiniões de profissionais da RME de Joinville atuantes no período, por meio de questionário. Adotamos como referencial teórico-analítico categorias do materialismo histórico-dialético, com destaque para as categorias do pensamento gramsciano. Tomamos como pressuposto que a ação do IAS é um caso exemplar das novas relações entre Estado e setor privado, expressando uma nova forma de atuação de organismos privados, cujos marcos legais e operacionais foram delimitados pela Reforma do Estado brasileiro, implementada na década de 1990. Adotando preceitos vinculados ao ideário neoliberal e da Terceira Via, a referida Reforma operou a publicização das políticas sociais, criando a chamada esfera “pública não-estatal”, e regulamentou as ações das organizações da sociedade civil para que estas pudessem executar políticas sociais em “parceria” com o Estado. No campo educacional, difundiu-se no imaginário social a idéia da ineficácia do “público”, contrapondo-se a este a eficácia da gestão privada. O IAS, organização da sociedade civil de natureza privada fundacional, inseriu-se nesse processo e estabeleceu “parcerias” com diversas Redes públicas de Educação para execução de políticas educacionais. Os resultados de nossa pesquisa apontam que as “promessas” de uma gestão eficiente na RME de Joinville não foram cumpridas: os indicadores não evidenciaram melhoria na qualidade, a metodologia de planejamento e controle adotados reafirmou a antiga divisão técnica do trabalho na escola, agregando novas tarefas aos professores, resultando também na intensificação de seu trabalho. No que se refere à gestão da RME e das

escolas constatamos que a gestão democrática anunciada nos documentos oficiais foi democrática apenas no “papel”. A inserção do IAS na RME de Joinville implicou também a aprovação de um conjunto de leis e normativas que constituíram o lastro legal, necessário para que pudessem operar em todas as instâncias da RME. Destacamos aqui a exigência constante no Termo de Parceria de que seus programas fossem sancionados como políticas públicas. A análise destes documentos mostra-nos que a “parceria” constituiu-se de fato, como subordinação da RME de Joinville não apenas à lógica privada de gestão adotada, mas, efetivamente, ao próprio IAS.

Palavras-chave: Relação público-privada; Educação; Instituto Ayrton Senna; Joinville-SC; Gestão Educacional.

ABSTRACT

The Ayrton Senna Institute (ASI) has been disseminating basic education programs in Brazil, specially on management of municipal public education networks. During 2001-2008, it concentrated efforts at the Municipal Education Network of Joinville (MENJ), Santa Catarina, implementing these programs: *Escola Campeã* and *Gestão Nota 10*. In this study, we aim to understand the determinations and consequences of this "partnership" by examining the changes which occurred in that period, taking as main reference people who were involved in this process. To achieve this task, we developed our research in three stages: a) study of bibliographical and documentary sources produced by researchers in the educational area and by the Ministry of Administration and State Reform; b) gathering and analysis of explanatory and normative documents produced by ASI, by the City Office of Education, by the Executive Power and the Municipal Education Council; c) information and opinions, collected from a questionnaire, of the MENJ professionals who worked in that period. We adopted as a theoretic-analytical reference categories of historic-dialectical materialism, mainly the categories in Gramscian thought. We take the assumption that the action of ASI is an exemplary case of the new relations between State and the private sector, expressing a new form of acting by private organizations whose legal and operational boundaries were delimited by the Brazilian State Reform, introduced in the 1990's decade. By adopting principles associated with neoliberal ideas and the Third Way, that Reform created the so-called "non-state public" sphere, and regulated the actions of civil society in order to allow them to execute social policies in "partnership" with the State. In the educational field, the idea of the public sector inefficacy is spreaded in the social imaginary, in contrast to the efficacy of private management. The ASI, a civil society organization characterized as a private foundation, established "partnerships" with many public education networks for the execution of educational policies. The results of our research point that the "promises" of efficient management at the MENJ were not fulfilled: indicators did not evidence improvement in quality, the planning methodology and control adopted reaffirmed the old technical job division at school, assigning new tasks to teachers and intensifying their work. Regarding the management of the MENJ and schools, we observed that the so-called democratic management announced in the official documents was only on paper. The insertion of ASI in the MENJ implied also the approval of a set of laws and norms

that constituted the legal ballast necessary so as to operate in all instances of the MENJ. We would like to highlight an existing demand in the Partnership Contract so that ASI's programs were sanctioned as public policies. The analysis of these documents reveals that the "partnership" constituted, in fact, as subordination of the MENJ, not only to the adopted private management logic, but, effectively, to the ASI itself.

Keywords: Private-Public Relation; Education; Ayrton Senna Institute; Joinville-SC; Educational Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Origem e funcionamento do IAS

Figura 2 – Abrangência dos Programas do IAS no Brasil (2009)

Figura 3 – Programa Escola Campeã nos municípios brasileiros (2001-2004)

Figura 4 – Organograma da SME-Joinville pós-parceria

Figura 5 – Ciclo de Gestão do IAS

Figura 6 – Ciclo PDCA da Gerência da Qualidade Total

Figura 7 – Divisão do trabalho na RME-Joinville durante as ações SME-IAS

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Foco de atuação das Fundações e Associações no Brasil (2005)

Gráfico 2 – Matrículas na Educação Básica de Joinville (2009)

Gráfico 3 – Matrículas no Ensino Fundamental em Joinville (2009)

Gráfico 4 – Resistências dos profissionais da RME-Joinville à implementação dos Programas do IAS

Gráfico 5 – Documentos normativos produzidos durante as ações SME-IAS na RME-Joinville

Gráfico 6 – Quem definia as metas das ações SME-IAS

Gráfico 7 – Houve mudança na forma de provimento do cargo de diretor escolar da RME-Joinville por consequência das ações SME-IAS?

Gráfico 8 – Você acredita que os Programas do IAS trouxeram autonomia à RME-Joinville?

Gráfico 9 – O que pensam os profissionais da RME-Joinville sobre as ações SME-IAS

Gráfico 10 – Taxa de aprovação dos alunos da RME-Joinville (2000-2009).

INEP/MEC e SME-Joinville (2010)

Gráfico 11 – Taxa de reprovação por desempenho dos alunos da RME-Joinville (2000-2009)

Gráfico 12 – Taxa de distorção idade-série dos alunos da RME-Joinville (2000-2009)

Gráfico 13 – Número de alunos freqüentando o turno intermediário na RME-Joinville (2004-2008)

Gráfico 14 – Taxa de abandono dos alunos da RME-Joinville (2000-2009)

Gráfico 15 – IDEB observado na RME-Joinville (2005-2009)

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Delimitação das propriedades e formas de administração em decorrência da Reforma do Estado brasileiro
- Quadro 2 – Aquisição de produtos dos IAS pelo MEC (2010)
- Quadro 3 – Empresas parceiras do IAS (2010)
- Quadro 4 – Responsabilidades de cada autoridade durante as ações SME-IAS na RME-Joinville
- Quadro 5 – Documentos normativos produzidos durante as ações SME-IAS na RME-Joinville
- Quadro 6 – Documentos não-normativos produzidos durante as ações SME-IAS na RME-Joinville
- Quadro 7 – Planos Anuais de Trabalho da SME
- Quadro 8 – Gerenciamento da rotina e da aprendizagem durante a "parceria" SME-IAS
- Quadro 9 – Avaliação Externa realizada pela Fundação Cesgranrio na RME-Joinville (2003)
- Quadro 10 – Antes e depois da “parceria” na opinião da SME-Joinville (2004)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Universo das escolas públicas municipais de Joinville para sorteio da amostra de pesquisa

Tabela 2 – Amostra de sujeitos de pesquisa

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APP	Associação de Pais e Professores
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CETEB	Centro de Ensino Tecnológico de Brasília
COMED	Conselho Municipal de Educação
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação para Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUBRAE	Fundação Brasileira da Educação
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GQT	Gerência da Qualidade Total
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases para a Educação
LGD	Lei de Gestão Democrática
LUCCRA	Lucro com Responsabilidade
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização Não-Governamental
OS	Organização Social

OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAT	Plano Anual de Trabalho
PDCA	Planejar, Executar, Checar e Agir
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Programa Escola Campeã
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Prefeitura de Joinville
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PROMEDLAC	Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação, América Latina e Caribe
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PPP	Projeto Político Pedagógico
PT	Partido dos Trabalhadores
RME	Rede Municipal de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIASI	Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação
SME	Secretaria Municipal de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1 – REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NOS ANOS 1990: REFORMA ESTATAL E EDUCACIONAL NO BRASIL	33
1.1 – Crise do capital, “crise” do Estado e a nova gestão pública.....	33
1.2 – Reforma do Estado brasileiro: Redefinindo o papel estatal	42
1.2.1 – O “protagonismo” da sociedade civil: disputas em torno do conceito e a profusão de entidades públicas não-estatais	49
1.3 – Reforma na Educação do país: foco na gestão e no estabelecimento de “parcerias” público-privadas.	60
CAPÍTULO 2 – OS PROGRAMAS E AS “PARCERIAS” DO INSTITUTO AYRTON SENNA NO BRASIL	69
2.1 – Surgimento e atuação do Instituto Ayrton Senna	70
2.1.1 – Programas “Escola Campeã” e “Gestão Nota 10”	80
2.2 – A “parceria” entre o Instituto Ayrton Senna e a Prefeitura de Joinville-SC (2001-2008).....	85
2.2.1 – Rede Municipal de Educação de Joinville: algumas características	87
2.2.2 – O início da “parceria”: implantação das ações e resistências iniciais	90
2.2.3 – O suporte regulatório que consubstanciou a “parceria” SME-IAS	101
CAPÍTULO 3 – AS CONSEQÜÊNCIAS DA “PARCERIA” FIRMADA ENTRE O INSTITUTO AYRTON SENNA E A PREFEITURA DE JOINVILLE-SC	113
3.1 – O “método IAS”: herança ressignificada do modelo de Gerência da Qualidade Total.....	114
3.1.1 – Foco no “sucesso” do aluno: Plano de Metas e Plano de Desenvolvimento da Escola	122
3.1.2 – Controle e padronização: gerenciamento da rotina nas escolas	132
3.1.3 – Avaliação dos alunos e da Rede Municipal de Educação: ensino em just in time e “auditoria” da gestão.....	139
3.2 – Gestão democrática “de papel”: a produção do consenso nas escolas	146

3.2.1 – Participação e autonomia: partilhamento de poder na Rede Municipal de Educação.....	153
3.3 – Encerramento da “parceria” e os resultados alcançados	161
3.3.1 – A retórica acerca da melhoria da qualidade na Educação municipal	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	169
REFERÊNCIAS.....	177
ANEXOS	197

INTRODUÇÃO

Tomamos como objeto para análise, neste trabalho, a “parceria”¹ firmada entre a Prefeitura de Joinville-SC e o Instituto Ayrton Senna² durante os anos de 2001 e 2008, de modo a compreender as determinações e conseqüências desta ação para as escolas daquela Rede Municipal de Educação³. O IAS, organização da sociedade civil de natureza privada fundacional, tem se destacado no cenário nacional pela implementação de programas voltados à Educação Básica, especialmente na gestão das Redes públicas municipais de Educação⁴.

Nesta pesquisa, partimos do pressuposto de que a ação do IAS é um caso exemplar das novas relações entre Estado⁵ e setor privado, na medida em que expressa um novo modo de atuação das organizações da sociedade civil, cujos marcos legais e operacionais foram delimitados pela Reforma do Estado brasileiro, implementada na década de 1990. Nesse sentido, como conseqüência da Reforma estatal brasileira, as organizações da sociedade civil conformaram uma “nova” esfera, a pública não-estatal⁶. Progressivamente, essas organizações passaram a se constituir como as principais “parceiras” do Estado na promoção de políticas sociais, especialmente as políticas educacionais.

¹ Utilizamos, neste trabalho, o conceito de PARCERIA apresentado por ADRIÃO *et al* (2009, p.802), isto é, “o conjunto de responsabilidades compartilhadas ou transferidas do setor público para a instituição privada, bem como a centralidade das atividades previstas nesta transferência para a consecução de políticas públicas que consubstanciam a natureza da parceria”. O termo “parceria” tem sido comumente utilizado para designar a relação entre o público e privado. No entanto, no texto utilizaremos o termo entre aspas por considerarmos que, no caso da ação do Instituto Ayrton Senna no município de Joinville, a “parceria” tratou-se, em verdade, de subordinação do poder público ao agente privado.

² A partir deste momento, para nos referirmos ao Instituto Ayrton Senna, utilizaremos a abreviação IAS.

³ A partir deste momento, para nos referirmos à Rede Municipal de Educação de Joinville, utilizaremos a abreviação RME.

⁴ A concepção de EDUCAÇÃO é entendida, neste trabalho, como prática social, portanto, constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas, a partir de embates e processos em disputa que traduzem distintas concepções de homem, mundo e sociedade. A Educação, então, é compreendida como processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola, como locus privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação (DOURADO, 2007, p. 923).

⁵ Entendemos o conceito de ESTADO a partir da acepção gramsciana, de que este não é apenas a instituição que assegura e conserva a dominação e a exploração de classe, como indicou Marx, mas que o Estado tem uma função importante nos campos cultural e ideológico para a produção da hegemonia sistêmica, uma vez que a dominação de classe não se realiza apenas pela coerção, mas também pelo consentimento. (BOTTOMORE, 2001, p. 133-6)

⁶ Trataremos mais detidamente deste processo na subseção 1.2.1 do Capítulo 1.

A Reforma educacional brasileira, organicamente articulada à Reforma estatal, foi, a um só tempo, parte constituinte como também expressão dos processos, ainda em curso, que culminaram na emergência de novas formas de relação ou de renovação de antigas práticas de apropriação da esfera pública por sua antagonista privada. Estas mudanças ocorridas nas duas últimas décadas resultaram na definição de novos marcos regulatórios, consensuados não apenas internamente, mas também em espaços supranacionais.

Torna-se compreensível, assim, que as Reformas, no Brasil, convirjam em grau elevado com aquelas desencadeadas na maioria dos países latino-americanos. Nesse contexto, destacamos a ênfase dessas Reformas às mudanças nos modos de gestão dos sistemas educativos e da qualidade da Educação, compreendidas sempre nos estreitos limites das concepções de eficiência e eficácia. Percebe-se uma apologia às formas de gestão empresarial, uma vez que, segundo os reformadores, o setor privado é “mais eficiente” do que a esfera pública, o que justificaria a introdução dos princípios e métodos privados no âmbito estatal, com vistas a pautar uma “nova gestão pública”.

É nesse contexto de redefinição das relações entre as esferas pública e privada no Brasil que surge o IAS em 1994, cuja atuação no território brasileiro permanece até os dias atuais. Criada pela família do falecido piloto de Fórmula 1, Ayrton Senna, o IAS tem o objetivo de intervir na realidade educacional do país para, nas palavras de seus idealizadores, extirpar os níveis altos de repetência e evasão, tornando mais “eficazes” as escolas.

Para atingir esse objetivo, o IAS lançou diversos programas educacionais cuja implementação ocorreu e segue ocorrendo em “parceria” com várias Redes públicas de Educação brasileiras. Constatamos que essa presença e atuação do IAS nas Redes públicas de Educação é mais uma forma de operar a produção do consenso em torno do projeto de sociabilidade burguesa⁷ no Brasil. E é neste ponto que nosso trabalho começa.

A pesquisa e o seu percurso

Procuramos anunciar acima o movimento de redefinição das relações entre as esferas pública e privada, e a crescente participação das organizações da sociedade civil tanto na elaboração como também na

⁷ Marx define “burguesia” como a “classe dos capitalistas modernos, proprietários dos meios da produção social e empregadores do trabalho assalariado”. (BOTTMORE, 2001, p. 38)

execução de políticas sociais, especialmente a partir da posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

A breve análise de conjuntura apresentada parece justificar o “estudo de caso”⁸ em tela, que pretende examinar a “parceria” entre o IAS e a RME-Joinville, no Estado de Santa Catarina, no período de 2001 a 2008.

No final de 2000, a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação de Joinville⁹ iniciaram negociações com o IAS, firmando, em meados de 2001, um “Instrumento Particular de Parceria” com o poder público municipal.

Essa “parceria”¹⁰ teve como objetivo a implementação do Programa “Escola Campeã” do IAS na RME-Joinville. Tratava-se da adoção de um conjunto de reorientações de gestão importadas do setor empresarial, com vistas à “melhoria dos resultados” da Rede e das Escolas, especialmente no que dizia respeito aos fluxos escolares e à diminuição das taxas de reprovação e de evasão. Ressalte-se que as ações do “Escola Campeã” não ocorreram apenas em Joinville, uma vez que o mesmo programa já estava em fase de implementação em diversas outras Redes municipais e estaduais do Brasil naquela época¹¹.

Ao final de 2004, finalizada a execução do Programa “Escola Campeã”, a “parceria” entre a SME e o IAS não apenas prosseguiu como abriu espaço a outras ações, entre as quais nos interessa destacar o Programa “Gestão Nota 10”¹². Assim como o “Escola Campeã”, o “Gestão Nota 10” também tinha por objetivo imprimir na RME um rol de instrumentos e procedimentos de gestão privada sob a promessa de que este conjunto de práticas melhoraria os resultados da Rede.

⁸ Utiliza-se, neste trabalho, a definição de “estudo de caso” proposta por Cláudia Fonseca (1998). A autora contrapõe-se ao individualismo metodológico defendendo que os “casos” não estão desconectados entre si e que uma pesquisa séria precisa encontrar e compreender as articulações destes com as conjunturas e sistemas que os produzem.

⁹ A partir deste momento, para nos referirmos à Secretaria Municipal de Educação de Joinville, utilizaremos a abreviação *SME*.

¹⁰ No *corpus* documental disponibilizado pela SME, não encontramos documentos ou menção a pagamento ao IAS.

¹¹ Entre os quais, destacamos o município de Itajaí, também em Santa Catarina. No Capítulo 2, apresentaremos um mapa detalhado com os municípios participantes do Programa “Escola Campeã”.

¹² Além do Programa “Gestão Nota 10”, também foi adotado pela RME-Joinville, até 2008, o Programa “Circuito Campeão” que será brevemente caracterizado no Capítulo 2, uma vez que não é objeto desta pesquisa.

A “parceria” firmada entre a SME e o IAS¹³ vigorou até 2008, o que justifica a delimitação da presente pesquisa entre o período de 2001 a 2008. Os novos dirigentes que assumiram a Prefeitura de Joinville em 2009¹⁴ não renovaram a “parceria” com o IAS.

Diante disso, parece-nos que a existência e presença de Institutos como o IAS e suas articulações a Redes públicas de ensino cumprem o papel fundamental de introduzir um conjunto de práticas e concepções específicas de gestão educacional. Representam, dessa forma, projetos sociais e educacionais de marca gerencial e privatista, que ajudam na produção do consenso social em torno do novo projeto de sociabilidade burguesa.

Nesse sentido, a “parceria” do IAS com a SME-Joinville torna-se um caso exemplar, que nos propusemos a analisar para compreender as novas relações entre o público e o privado na execução de políticas de Educação e as conseqüências disso para a escola pública.

Nosso objetivo central foi compreender, com base na pesquisa, as determinações da “parceria” SME-IAS (2001-2008) em Joinville e suas conseqüências para as escolas públicas municipais. De forma específica, nossos objetivos pautaram-se por: a) identificar e analisar as razões que justificaram a adesão da SME-Joinville aos Programas do IAS; b) identificar e analisar as estratégias e instrumentos utilizados para a implementação dos Programas do IAS na RME-Joinville; c) identificar e examinar as mudanças ocorridas na estrutura e funcionamento da SME-Joinville durante a vigência da “parceria” com o IAS; d) identificar e examinar as transformações ocorridas na estrutura e no funcionamento das escolas municipais de Joinville durante a vigência da “parceria” com o IAS; e) identificar e analisar as conseqüências da “parceria” para o trabalho dos diretores e professores da RME-Joinville; e f) analisar a efetividade das promessas da “parceria” no que diz respeito à melhoria da qualidade da Educação na RME-Joinville.

Para dar conta dos objetivos da pesquisa, adotamos a perspectiva do materialismo histórico, em especial as categorias de *hegemonia*, *mediação*, *contradição* e *totalidade*. Estas categorias foram fundamentais para compreender as determinações sociais, econômicas, históricas e culturais constituintes dos processos que culminaram na adoção e rompimento da RME com o IAS.

¹³ A partir deste momento, poderemos nos referir à “parceria” estabelecida entre a SME-Joinville e o IAS, utilizando o binômio *SME-IAS*.

¹⁴ De 2001 a 2008, Joinville foi dirigida pelos partidos PMDB e PSDB. Em 2009, o governo municipal passa às mãos do PT.

Os procedimentos metodológicos utilizados para realizar o presente trabalho centraram-se na realização de revisões bibliográficas sobre a temática, além da pesquisa de campo, que incluiu uma fase de coleta e análise documental, e uma etapa seguinte de aplicação de questionários aos sujeitos que participaram dos Programas durante a vigência da “parceria” SME-IAS (2001-2008).

Com o objetivo de apreender o movimento por meio do qual a temática das novas relações público-privado e suas conseqüências para a Educação veio se constituindo ao longo dos últimos anos, realizamos levantamentos bibliográficos em duas etapas – um balanço que precedeu a pesquisa de campo, e uma revisão bibliográfica permanente que perdurou até a finalização do presente texto.

A primeira etapa foi chamada de balanço de produção, com o qual procuramos apreender o “estado da arte” em relação à temática, as contradições que a envolvem, as polêmicas, os consensos, as categorias mais recorrentes nas perspectivas de análise utilizadas. Esta fase do levantamento bibliográfico foi iniciada no segundo semestre de 2008 e finalizada em fevereiro de 2009, e procurou identificar o que já havia sido produzido acerca do tema das “parcerias” público-privadas na Educação até o ano de 2008.

As bases de dados pesquisadas foram¹⁵: a) o portal *SciELO*, especialmente os periódicos *Educação e Sociedade*, *Caderno CEDES*, *Cadernos de Pesquisa*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Revista São Paulo em Perspectiva*; b) o portal da ANPED, principalmente a *Revista Brasileira de Educação* e os *Anais das Reuniões Anuais*; c) o portal do INEP, sobretudo a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*; e d) o banco de Teses e Dissertações da CAPES.

De maneira preliminar, o referido balanço bibliográfico apontou um crescimento dos estudos sobre o IAS, ou seja, que este vem se constituindo, de fato, como um tema de estudo, e isso expressa também o crescimento de sua ação. No entanto, os estudos encontrados não se referem ao estado de Santa Catarina, embora o IAS tenha atuado nas cidades catarinenses Itajaí e Joinville desde o início da década, o que, dessa forma, acaba por justificar a presente pesquisa.

Realizado o primeiro balanço que nos aproximou da temática, iniciamos a pesquisa de campo cujos procedimentos serão descritos em seguida. Conforme dissemos anteriormente, a partir da pesquisa de campo até o momento de finalização do texto de dissertação,

¹⁵ As bases de dados foram selecionadas segundo indicações da Orientação do presente trabalho.

acompanhamos a produção bibliográfica acerca de nosso tema de pesquisa. Consultamos bases que não haviam sido exploradas no balanço de produção¹⁶, assim como verificamos novas produções sobre o tema, cuja leitura e análise fomos incorporando durante a produção do texto final.

A fase seguinte da pesquisa tratou da coleta da documentação no campo em estudo. A busca de documentos existentes na SME-Joinville referentes ao período “parceria” (2001-2008) realizou-se durante algumas visitas às dependências da Secretaria ao longo do primeiro semestre de 2009. Ao todo, foram coletados 43 documentos: relatórios, leis, resoluções e portarias. Constatamos que esses documentos foram majoritariamente produzidos pela própria SME e no ano de 2003.

Assim, diante da natureza dos documentos coletados, optamos por separá-los em dois grupos. O primeiro reuniu os documentos normativos que expressaram as formas de regulação implementadas pela SME a partir da “parceria” – condição necessária à adoção do conjunto de instrumentos gerenciais oferecidos pelo IAS à RME de Joinville. O segundo consistiu-se de documentos de orientação que a Secretaria recebeu do IAS e de memória das ações desenvolvidas durante a “parceria”.¹⁷

Além da análise dos documentos existentes acerca da “parceria” entre a SME e o IAS, optamos por também trabalhar com questionários aplicados aos sujeitos que participaram da implantação e desenvolvimento dos programas do IAS na RME-Joinville, isto é, diretores e professores.

Para isso, optamos pela composição de uma amostra estratificada considerando as escolas de acordo com o total de matrículas no ensino fundamental regular. Assim, excluídas as escolas rurais¹⁸, tivemos um universo total das 40 escolas públicas municipais, classificadas em pequenas, médias e grandes, conforme segue:

¹⁶ Por exemplo, a base da ANPAE.

¹⁷ No Capítulo II, apresentaremos detalhadamente cada grupo de documentos.

¹⁸ Por motivos de dificuldade no acesso a essas unidades.

Porte das Escolas	Número de Alunos	Quantidade de Escolas
Pequeno porte	Até 300	5
Médio porte	301 - 700	11
Grande porte	Acima de 700	24
Total		40

Tabela 1 – Universo das escolas públicas municipais de Joinville para sorteio da amostra de pesquisa¹⁹. Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela SME-Joinville (2009).

Classificadas as escolas, aplicamos o percentual de 20% sobre o total de cada categoria obtendo-se, então, a amostra: 1 (uma) escola de pequeno porte, 2 (duas) escolas de médio e 5 (cinco) de grande porte.

Definidas as quantidades, passamos ao sorteio aleatório das unidades que comporiam a amostra, identificando também o total de professores e outros profissionais que fariam parte do conjunto pesquisado. Assim, delimitamos como sujeitos a quem aplicaríamos o questionário: a) professores que atuam apenas nos anos iniciais do ensino fundamental nas unidades sorteadas, pois eram estes o alvo principal dos programas do IAS; b) diretores das unidades sorteadas; e c) especialistas destas unidades. A Tabela seguinte mostra o total de unidades e sujeitos da pesquisa:

Porte da escola	Unidades escolares sorteadas	Total de professores	Total de diretores²⁰	Total de especialistas
Pequeno	1	11	2	2
Médio	2	32	3	4
Grande	5	101	10	17
TOTAL	8	144	15	23

Tabela 2 – Amostra de sujeitos de pesquisa. Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela SME (2009).

Sobre a formulação do questionário, é necessário fazer algumas considerações. O objetivo central desse instrumento era identificar como os sujeitos pesquisados compreendiam e avaliavam a “parceria” SME-IAS e quais as conseqüências da implementação dos Programas do IAS no seu trabalho.

¹⁹ Dados atualizados referentes às unidades escolares foram fornecidos pela SME de Joinville. Para classificar as escolas nas categorias pequena, média e grande porte utilizamos o mesmo critério usado pela SME para a determinação de número de diretores / unidade.

²⁰ As escolas municipais de Joinville possuem, em sua maioria, um diretor titular e um diretor adjunto por unidade.

A primeira versão do instrumento foi elaborada a partir da leitura dos documentos do *corpus* empírico. Em seguida, confrontamos esta versão com questionários utilizados em outras pesquisas sobre gestão educacional.

Efetuada os ajustes necessários, fomos à Joinville em Outubro de 2009 para realizar um pré-teste do questionário com vistas à validação do instrumento. Esta aplicação realizou-se mediante a colaboração de cinco sujeitos de pesquisa - um diretor e quatro professores.

O questionário foi aplicado pessoalmente pela pesquisadora e, naquele momento, estava estruturado em sete blocos, com cerca de 50 questões no total, a partir dos seguintes eixos: I. Sobre o entrevistado(a); II. Sobre a adoção dos Programas IAS pela RME-Joinville; III. Sobre os princípios e as características que orientaram e compuseram a “parceria” SME-IAS; IV. Sobre a reorganização do trabalho pedagógico da escola; V. Sobre mudanças específicas no trabalho do sujeito pesquisado; VI. Sobre como os sujeitos avaliam os Programas do IAS; e VII. Sobre concepções de gestão.

Realizada esta etapa, reformulamos o instrumento a partir dos dados coletados no pré-teste. A realização desta aplicação-piloto foi de suma importância para a reelaboração do questionário definitivo. Depois da aplicação, concluímos que o instrumento estava muito extenso e que algumas questões não estavam adequadas. O instrumento final, utilizado para coleta de informações com os sujeitos pesquisados, encontra-se no Anexo 1 desta dissertação.

A aplicação definitiva dos questionários ocorreu durante o mês abril de 2010. No entanto, diante da mudança de domicílio da pesquisadora, ocorrida por motivo profissional, a aplicação dos questionários – que havia sido planejada para acontecer pessoalmente – precisou ser redimensionada. Assim, os questionários foram enviados pelo correio, ocorrendo um retorno de, aproximadamente, 32% dos questionários enviados.

Para apresentação do estudo, organizamos o presente texto em três capítulos. O primeiro Capítulo, *Redefinição das relações público-privadas no nos anos 1990: Reforma estatal e educacional no Brasil*, teve por objetivo analisar a Reforma do Estado brasileiro e suas articulações com a Reforma educacional posta em marcha no mesmo período, destacando o estabelecimento de novas relações entre a esfera pública e o setor privado. No segundo Capítulo, *Os programas e as “parcerias” do Instituto Aryton Senna no Brasil*, procuramos discutir as ações do IAS como um caso exemplar dessas novas relações entre o

público e o privado. O terceiro e último capítulo, *As conseqüências da “parceria” firmada entre o Instituto Ayrton Senna e a Prefeitura de Joinville-SC*, teve como finalidade analisar os efeitos e conseqüências da ação do IAS na RME-Joinville, com vistas a compreender a dimensão da influência que a “parceria” produziu na Rede, nas unidades escolares e para os profissionais que nelas atuavam.

CAPÍTULO 1 – REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NOS ANOS 1990: REFORMA ESTATAL E EDUCACIONAL NO BRASIL

Conforme indicamos na Introdução do texto, a partir da Reforma do Estado brasileiro, iniciada em meados dos anos 1990, foram estabelecidas novas relações entre a esfera pública e o setor privado no Brasil. Ao longo desse processo, foram instituídas novas figuras jurídicas que criaram as condições do desejado “protagonismo” da sociedade civil.

Assim, foram regulamentadas e incentivadas “parcerias” com organizações da sociedade civil para execução de tarefas que eram exclusivas do Estado antes da Reforma. Nesse sentido, para os Reformadores, tratava-se da emergência de uma nova esfera – nem pública, nem privada – mas “pública não-estatal”, também denominada de “Terceiro Setor”.

O surgimento dessa “nova” esfera implicou novos processos de regulação nas relações entre o Estado e o “novo” setor. Os “contratos de gestão” e os “termos de “parceria” cumpriram esse papel, redefinindo a relação entre Estado e setor privado. O desdobramento disso impactou na Educação pública por meio da ênfase dada à implementação, nas Redes públicas de ensino, de uma gestão escolar com viés privado durante a Reforma educacional do mesmo período.

Diante disso, nosso objetivo no presente capítulo foi identificar e analisar articulações entre o “novo modelo” de gestão pública, implementado no bojo da Reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 e a Reforma educacional ocorrida no país na mesma época.

Para tanto, em primeiro lugar, articularemos alguns aspectos da conjuntura de crise do capital para analisar o processo de Reforma do aparelho estatal brasileiro. Em seguida, procuraremos discutir eixos da Reforma estatal no Brasil, com destaque para a centralidade da sociedade civil e, nesse contexto, a profusão de organizações assumindo novas responsabilidades no país. Por fim, destacaremos diretrizes da Reforma educacional brasileira, que esteve afinada à Reforma estatal e focada principalmente na gestão das Redes de ensino e das escolas.

1.1 – Crise do capital, “crise” do Estado e a nova gestão pública

Nesta seção, elencamos alguns aspectos da crise por que passou o capitalismo no último quarto do século XX, bem como as estratégias adotadas pelos capitalistas para superação daquele momento.

Procuramos articular esses elementos de forma a compor a conjuntura que possibilitou a implementação da Reforma estatal e educacional no Brasil. A crise do capital²¹, decorrente de um processo de superprodução e de superacumulação, criou dificuldades e mesmo impossibilidades à realização do processo de reprodução e valorização do capital. Para sair da crise, fazia-se necessário recriar a forma de reprodução sistêmica do capital. Assim, a Reforma do Estado, pautada pelo estabelecimento de uma nova gestão da “coisa pública”, caracterizou-se como uma dessas estratégias de superação.

Concordamos, nesse sentido, com as análises empreendidas por autores como MÉSZÁROS (2002), HOBSBAWN (1995), HARVEY (1989) e POULANTZAS (1977) sobre a profunda crise de funcionamento do capitalismo ocorrida nos anos 60-70 do século XX. De acordo com HOBSBAWN (1995, p. 19):

A crise afetou as várias partes do mundo de maneiras e em graus diferentes, mas afetou a todas elas, fossem quais fossem suas configurações políticas, sociais e econômicas, porque pela primeira vez na história a Era de Ouro criara uma economia mundial única, cada vez mais integrada e universal, operando em grande medida por sobre as fronteiras de Estado ("transnacionalmente") e, portanto, também, cada vez mais, por sobre as barreiras da ideologia de Estado. Em decorrência, as idéias consagradas das instituições de todos os regimes e sistemas ficaram solapadas.

Nesse sentido, NETTO & BRAZ (2009, p. 213) apontam que a profundidade dessa crise pôs fim aos “anos dourados” porque:

A partir desses anos, a onda longa expansiva esgotou-se. A taxa de lucro, rapidamente, começou a declinar. [...] Também o crescimento econômico se reduziu: nenhum país capitalista central conseguiu manter as taxas do período

²¹ Compreendemos CAPITAL, de acordo com MARX, não como uma coisa, mas uma relação social que toma forma de coisa. Sem dúvida, o capital tem a ver com “fazer dinheiro”, mas os bens que “fazem dinheiro” encerram uma relação particular entre os que têm dinheiro e os que não têm, de modo que não só dinheiro é “feito”, como também as relações de propriedade privada que engendram esse processo são, elas próprias, continuamente reproduzidas. (BOTTOMORE, 2001, p. 44)

anterior. Entre 1971 e 1973, [anunciou-se] que a ilusão do “capitalismo democrático²²” chegava ao fim [diante do] colapso do ordenamento financeiro mundial, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro e o choque de petróleo.

Registrou-se, assim, uma recessão generalizada abarcando todas as grandes potências na época. Nessa direção, os referidos autores apontam que a referida “onda longa expansiva” foi substituída por uma “onda longa recessiva” que inverteu o diagrama capitalista, isto é, as crises voltaram a ser dominantes, tornando-se episódicas as retomadas. (NETTO & BRAZ, 2009, p. 214)

Cabe destacar, conforme explica POULANTZAS (1977), que as crises do capital têm em si um caráter cíclico e constituem a própria dinâmica do processo de reprodução capitalista. No entanto, ainda conforme o autor, muito embora a presença de “elementos genéricos de crise” faça parte da própria natureza do capitalismo, isso não significa que o capitalismo “sempre esteve em crise”. O que caracteriza uma crise é a presença, de fato, de uma “situação particular de condensação de contradições” que leva o sistema a “reinventar” sua maneira de reprodução, conforme o autor sintetiza:

[Estas] crises, devidas, em última análise, ao funcionamento histórico da tendência à queda do lucro médio – naquilo que esta tendência remete à reprodução das relações de produção capitalistas e às lutas de classes em torno da exploração – estão não apenas inscritas no seio da contradição fundamental capital/trabalho, mas preenchem igualmente um papel orgânico na reprodução mesma do capital. (POULANTZAS, 1977, p.4)

Diante disso, o autor sustenta que, a menos que a crise econômica produza uma crise política, de legitimidade do sistema, e que, nesse contexto, as lutas de classe se acirrem de forma substantiva a ponto de modificarem o rumo de recomposição do capital, a consequência desses

²² Segundo NETTO & BRAZ (2009, p. 212), antes da crise, diante contexto criado pela articulação entre taylorismo-fordismo na economia e keynesianismo na política, anunciava-se um “capitalismo democrático”: a produção em larga escala encontraria um mercado em expansão infinita e a intervenção reguladora do Estado haveria de controlar as crises.

momentos de crise muito provavelmente será a reposição do sistema operada por novas estratégias de reprodução.

A crise dos anos 1960-70 acirrou as contradições do sistema e levou o capital monopolista a produzir um conjunto articulado de respostas e estratégias para superação daquela conjuntura extremamente desfavorável aos capitalistas²³. De acordo com HOBBSAWN (1995, p. 263), o que se viu foi:

uma substancial reestruturação e Reforma do capitalismo e um avanço bastante espetacular na globalização e internacionalização da economia. A primeira produziu uma "economia mista", que ao mesmo tempo tomou mais fácil aos Estados planejar e administrar a modernização econômica e aumentou enormemente a demanda. [...] A segunda multiplicou a capacidade produtiva da economia mundial, tornando possível uma divisão de trabalho internacional muito mais elaborada e sofisticada.²⁴

Para legitimar essa estratégia de reestruturação capitalista, o grande capital fomentou e patrocinou a divulgação maciça do conjunto ideológico que se difundiu sob a designação de “neoliberalismo”:

O que se pode denominar *ideologia neoliberal* compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo, e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na idéia de *natural e necessária desigualdade* entre homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado). (NETTO & BRAZ (2009, p. 226, grifos dos autores)

²³ NETTO & BRAZ (2009, p.18) asseveram que todas as estratégias implementadas pelo capital diante da crise tiveram como objetivo reverter a queda da taxa de lucro e criar condições renovadas para a exploração da força de trabalho.

²⁴ Esse processo de renovação capitalista também engendrou uma reestruturação produtiva, isto é, o processo de substituição do modelo taylorista/fordista pelo de acumulação flexível, que se apóia na “flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”. (HARVEY, 2000, p. 140)

No entanto, na década de 1990, começa a difundir-se na Inglaterra uma aparente ramificação branda do neoliberalismo, por conta dos resultados insatisfatórios do “ajuste neoliberal” naquele país - crescimento do desemprego, perda de competitividade do país no mercado mundial, etc. Essa alternativa ficou conhecida como “Terceira Via”²⁵:

[Também denominado] de centro radical, centro-esquerda, nova esquerda, nova social-democracia, social-democracia modernizadora ou governança progressiva, esse projeto [...] parte das questões centrais do neoliberalismo para refiná-lo e torná-lo mais compatível com sua própria base e princípios constitutivos. [...] Em uma leitura crítica, ele pode ser também nomeado de “social-liberalismo”, conceituação que mais claramente expressa a retomada “envernizada” do projeto burguês que mantém as premissas básicas do neoliberalismo em associação aos elementos centrais de reformismo social-democrata. (LIMA & MARTINS, 2005, p.43)

O “programa” da “Terceira Via” parte da avaliação de que os neoliberais não estão de todo errados ao defenderem vigorosamente a idéia de mercado, pois uma economia forte se faria com um mercado forte e não pelo dirigismo estatal:

A crítica formulada pela “Terceira Via” limita-se ao problema da desregulamentação do mercado e do tipo de participação do Estado, mas não a seus significados políticos e econômicos, como, por exemplo, os problemas relativos à mais-valia, exploração, lucro, etc. Mais do que uma crítica, essa postura indica uma defesa aberta do capitalismo em sua fase atual. (LIMA & MARTINS, 2005, p. 45)

Assim, esse projeto pretendia representar uma visão de “modernização política”, orientando o enquadramento dos cidadãos, do conjunto da sociedade civil e da aparelhagem de Estado “na justa

²⁵ Cujo mentor político foi Tony Blair, sob a orientação do sociólogo, reitor da *London School of Economics and Political Science*, e ideólogo do novo trabalhismo inglês, Antony Giddens.

medida das demandas e necessidades do reordenamento do capitalismo”. (LIMA & MARTINS, 2005, p. 67)

Para isso, o “programa” da “Terceira Via” orientava-se pelo princípio norteador de “democratização da democracia”, a partir do qual se deve: criar e manter canais de comunicação dos governos com a “sociedade civil ativa”, fortalecendo processos de descentralização do poder; fomentar novos “experimentos de democracia”, tais como plebiscitos, referendos eletrônicos e júris de cidadãos para renovar a esfera pública; e estimular à participação do cidadão na política a partir do pressuposto da colaboração social, incentivando, desse modo, a descentralização da democracia. (GIDDENS *apud* NEVES, 2010, p.107)

Diante dessas orientações, evidencia-se que a “Terceira Via” quer aparentar uma “fase mais humanitária” do neoliberalismo, quando, em verdade, não passa de um refinamento dos marcos neoliberais. Tanto é que, para OLIVEIRA (2003), o que essa “nova” via tem de melhor:

é o seu caráter de tática eleitoral, apoiada em velhas teses conservadoras que contribuíram para o declínio da legitimidade da ação governamental e o fortalecimento do setor corporativo multinacional. Ao tentar expandir oportunidades sem tocar na questão da distribuição desigual de riqueza e poder, a “Terceira Via” não passa de um compromisso político entre esquerda e direita, com predominância da última. (OLIVEIRA, 2003, p.8, grifos nossos)

De qualquer maneira, no entanto, o “programa” neoliberal abrandado da “Terceira Via” irradiou-se da Inglaterra para diferentes nações, entre as quais se inclui o Brasil, especialmente por meio da “Cúpula Mundial de Governança Progressiva”:

[A Cúpula já reuniu] governantes de diversos países [...]: 1999 (Florença); 2000 (Berlim); 2002 (Estocolmo); 2003 (Londres) – todas pautadas na defesa de um projeto para além da esquerda e da direita. Até 2002, contou com a participação do então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. No ano seguinte, o presidente Lula

passou a integrar esse agrupamento político.²⁶
(LIMA & MARTINS, 2005, p.44)

Nessas reuniões, os ideólogos da “nova” via defendiam a redefinição das relações entre as esferas pública e privada como estratégia para, conforme já apontamos acima, “democratizar a democracia”. Tratava-se então de tornar o Estado “mais regulador” e menos executor para que, assim, a sociedade civil “ativa” pudesse participar mais fortemente da execução das políticas sociais. Assim, essas “redefinições da relação entre sociedade política e sociedade civil” (NEVES, 2005, p.89) engendraram novo projeto internacional de sociabilidade burguesa.

Essa movimentação apontada para a esfera estatal não se produz sem razão. O Estado, de fato, cumpriu papel fundamental para a reprodução do capital. Segundo POULANTZAS (1977), as funções “econômicas” do Estado, acentuadas precisamente no contexto de crise econômica, jogam de maneira maciça em favor dos interesses econômico-corporativos estritos de certas frações do capital em detrimento de outras. Sobre as funções econômicas estatais, o autor afirma que:

Esta imbricação direta do Estado nas contradições econômicas, com efeitos de bola de neve, não faz senão reavivar e aprofundar as fissuras políticas do bloco de poder; torna-se então, ela mesma, um fator direto de crise política, colocando permanentemente em questão **o papel organizador do Estado no estabelecimento do interesse político geral do bloco de poder.** (POULANTZAS, 1977, p. 34, grifos nossos)

O Estado apresenta-se como a expressão política da classe dominante sem ser simplesmente um complô de classe, cumprindo tarefas básicas no desenvolvimento do modo capitalista de produção, atuando, dentre outras tarefas, como um “reductor de incertezas”. Aliás, atualmente, são raros os aspectos da produção e do consumo que não estão profundamente afetados, de forma direta ou indireta, por políticas do Estado, uma vez que este sempre esteve presente, mas operou

²⁶ Em 2004, a Cúpula reuniu os seguintes dirigentes: Lula da Silva (Brasil), Tony Blair (Grã-Bretanha), Gerhard Schröder (Alemanha), Thabo Mbeki (África do Sul), Nestor Kirchner (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), Jean Chrétien (Canadá), Vladimir Spidla (República Checa), Leszez Miller (Polônia), Meles Zenawi (Etiópia), Helen Clark (Nova Zelândia) e Bill Clinton (ex-presidente dos Estados Unidos). (LIMA & MARTINS, 2005, p. 44)

distintamente de acordo com o amadurecimento do capitalismo (HARVEY, 2005, p. 79-81; CARNOY, 1988, p. 69). O intervencionismo do Estado, dessa forma, não se apresenta como *inoportuno*; ao contrário, torna-se condição absolutamente pragmática para a reprodução do capital como sistema contínuo²⁷.

Assim, as Reformas estatais apresentaram-se como uma estratégia importante de recomposição do capital no século XX. Isso porque, no âmbito do discurso, a classe dominante afirmava que a crise não pertencia ao capital, mas apenas ao Estado. Dessa forma, para as “personificações do sistema”²⁸, o Estado, como instituição político-administrativa, é que passava por séria crise de funcionamento e precisava adequar-se à nova configuração econômica. Relembramos aqui a afirmação de Ronald Reagan no início da década de 1980: “o problema é o Estado” que, segundo o presidente americano, passava por uma crise fiscal, tanto em sua forma burocrática como em seu modo de intervenção (RAMPINELLI, 2001, p. 13)²⁹.

No entanto, alardear a existência de uma crise estatal que justificasse as Reformas tinha como intenção construir consensos em torno das estratégias que tornariam possível a recomposição dos processos acumulativos do capital. Dessa maneira, conforme aponta SILVA (2003, p. 84), a crise do Estado, em certa medida pode ser vista como “falsificação da realidade”, uma vez que projetou sobre a máquina estatal uma crise que foi, antes de qualquer coisa, uma crise do capital.

Assim, com vistas a solucionar a chamada “crise de ineficiência” e a “hipertrofia” dos Estados e, sobretudo da administração pública, governos nacionais³⁰ adotaram políticas fiscais que visavam o

²⁷ São algumas das funções a desvalorização de certas partes do capital, as reestruturações industriais para elevar a taxa de mais-valia relativa, o papel acrescido em prol da concentração de capital, as ajudas seletivas a certos capitais, o lugar decisivo do Estado nacional no processo de internacionalização do capital. (POULANTZAS, 1977, 35) Segundo BRUNHOFF (1985, p.9), os pontos estratégicos de intervenção econômica estatal dizem respeito à produção e à circulação de mercadorias: a gestão da força de trabalho assalariada e a gestão da moeda. Significa dizer que ambas, força de trabalho e moeda, mesmo que façam parte do mundo das mercadorias, têm em si um estatuto particular que exige uma gestão estatal, uma política econômica.

²⁸ Termo utilizado por MÉSZÁROS (2007) para denominar os sujeitos que têm interesse na reprodução hegemônica do sistema capitalista.

²⁹ A generalização oficial da “tese de falência do Estado” foi divulgada já em 1989, no Consenso de Washington, encontro que reuniu funcionários do governo estadunidense, organismos multilaterais – FMI, BIRD e BID – e economistas latinoamericanos, e apresentou um “receituário” que ficou conhecido como “ajuste neoliberal”: liberalização financeira e comercial, privatizações e desregulação, entre outros.

³⁰ Além do Brasil, Grã-Bretanha, Austrália, Nova Zelândia, EUA, Suécia, Chile, França. (BRESSER PEREIRA, 1998).

“enxugamento” das despesas da “máquina pública” e dos gastos com políticas sociais. Essas iniciativas, conjugadas a um novo modelo de administração baseada “no *ethos* da empresa privada nos serviços públicos – o denominado *new public management* (FELDFEBER, 2006, p. 20), tornaram-se as bases de um novo discurso que prometia recuperar o crescimento econômico, além de promover mais “eficiência” na gestão dos serviços públicos e, logo, mais equidade e justiça social.

No entanto, “enxugar” o Estado significava torná-lo “mínimo” no que tange ao financiamento das políticas sociais, e “máximo” no que diz respeito ao financiamento dos ganhos de capital:

Mientras que desde el neoliberalismo se afirma que con este modelo el Estado se retrae a sus funciones básicas, evitando-se así una excesiva intervención que daña a la economía, sus críticos señalan que em realidad se trata de um **Estado ausente o desertor**, que se desitiende de su responsabilidad como promotor y garante de los derechos sociales y económicos. (PIERO, 2005, p.229, grifos nossos).

Portanto, sob o argumento de que o Estado “gastava mal” e não sabia gerenciar os recursos, foram sendo introduzidos, dentro da esfera pública, mecanismos alicerçados na lógica do mercado e nos métodos gerenciais do setor privado. Dentre os pressupostos que ancoram a chamada “nova gestão pública”³¹ consideramos centrais: a gestão baseada em resultados, a competição entre as esferas responsáveis pela oferta dos serviços, o controle e a responsabilização dos sujeitos, a premiação de produtividade, a ascensão meritocrática na carreira, e a avaliação funcional e dos serviços oferecidos.

De acordo com LIMA (2007), trata-se de uma transformação no paradigma de gestão pública, na medida em que se adotam, no serviço público, mecanismos característicos do mercado. Ainda segundo o autor, esse novo paradigma se tornou, nos últimos anos, uma “nova ortodoxia” sobre a forma de conduzir e administrar os assuntos públicos de governo:

³¹ De acordo com LIMA (2007), “a expressão *Nova Gestão Pública* surgiu no início dos anos 1990 na literatura acadêmica (AUCOIN, 1990; HOOD, 1991) para designar as transformações introduzidas por alguns países anglo-saxônicos nos seus sistemas de administração pública a partir dos anos 1980”.

No princípio dos anos 90, a Nova Gestão Pública encontrou as suas raízes em dois movimentos complementares: o **gerencialismo** (*managerialism*) e a nova economia institucional. O gerencialismo consiste na introdução, no sector público, de métodos de gestão característicos do sector privado: **a gestão assegurada por profissionais, a definição de padrões explícitos de desempenho e de formas de medi-lo, a gestão por resultados, a racionalização dos custos e a proximidade ao consumidor**. A nova economia institucional, por seu lado, caracteriza-se pela introdução de estruturas de incentivos (de que é exemplo a competição em contexto de mercado) na provisão de serviços públicos. Este modelo económico apela à dissolução dos sistemas burocráticos, à promoção de uma **maior competição**, através da contratação externa e dos **quase-mercados**, e à colocação da ênfase no exercício do direito de escolha por parte dos consumidores. (LIMA, 2007, p.158, grifos nossos)

Esse “novo paradigma” de gestão pública influenciou a Reforma estatal brasileira. Isso porque não se tratou apenas de tornar o “serviço público mais eficiente”, mas de reorganizar sua base política e económica criando-se novos critérios para se definir o que é público e o que é privado. Podemos, desde já, destacar alguns efeitos dessa Reforma no campo educacional, como a redefinição das relações público-privadas e mudanças relacionadas à gestão educacional: avaliação, responsabilização, eficiência, entre outras bases do que se denominou como “gerencialismo educacional”.

Para seguir a análise, mas em âmbito brasileiro, apresentaremos na próxima seção alguns apontamentos sobre a Reforma do Estado, ocorrida no Brasil dos anos 1990, que não significou apenas uma Reforma da máquina administrativa, mas, de fato, uma Reforma do Estado, que redelineou novos contornos e limites entre as esferas pública e privada no país.

1.2 – Reforma do Estado brasileiro: Redefinindo o papel estatal

No Brasil, a Reforma do Estado – embora tenha sido ensaiada já no início dos anos 1990, a partir de algumas medidas dos governos

Collor de Melo e Itamar Franco³² – foi posta em marcha, de fato, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso³³ (1995-1998).

Esse presidente, conforme o seu Discurso de Despedida do Senado Federal, pretendia pôr fim ao “Estado intervencionista” da chamada Era Vargas³⁴ e caminhar rumo ao “Estado Social-Liberal” internacionalmente aceito. Nesse contexto, de acordo com SILVA (2005, p. 284), FHC compôs um grupo internacional de intelectuais denominados de “novos social-democratas”, entre os quais figuravam o primeiro ministro trabalhista inglês Tony Blair e o democrata Bill Clinton, que desejavam disseminar os princípios da chamada “Terceira Via” como projeto político.

Como já dissemos, a linha-mestra da “Terceira Via” orientava para uma redefinição das relações entre as esferas pública e privada. Forjado no contexto desse ideário, e para cumprir as tarefas então colocadas, logo em seu primeiro ano de governo, FHC criou o Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado (MARE). O dirigente do MARE, o economista Luis Carlos Bresser Pereira, tinha o objetivo de realizar Reformas nas estruturas daquele Estado “ultrapassado” a fim de torná-lo um “Estado social-liberal”, definido pelo próprio Ministro como um Estado:

social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; **liberal**, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de **organizações públicas não estatais competitivas**, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (BRESEER PEREIRA, 1997, p. 13, grifos nossos)

³² Conforme SILVA (2003, p.94), “a ênfase na estabilidade monetária como condição *sine qua non* para a governabilidade e para o desenvolvimento, assim como o desejo contínuo de enxugar a máquina estatal tendo em vista os marcos organizacionais da iniciativa privada foram lançadas nos governos Collor e Itamar Franco”.

³³ Utilizaremos a abreviação FHC para nos referirmos ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

³⁴ Para mais detalhes, ver SILVA (2003), que analisa em seu trabalho os elementos do Discurso de Despedida do Senado Federal proferido por FHC.

No mesmo ano de 1995, o MARE lançou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), uma espécie de síntese dos diagnósticos e proposições do governo para a Reforma do Estado brasileiro. No trecho a seguir, destacam-se os caminhos para a reestruturação estatal almejada pelo PDRAE:

A Reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O **ajuste fiscal** devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da **liberalização comercial**, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de **privatizações** reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de **publicização**, transfere-se para o **setor público não-estatal** a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um **sistema de parceria** entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL, MARE, PDRAE, p. 13, 1995, grifos nossos)

Diante do exposto, destacamos a “privatização” e a “publicização” apontadas pelo PDRAE como estratégias eficientes para o desenvolvimento econômico, para a melhoria da prestação do serviço e produção, e para a solução da crise fiscal.

Em relação à privatização, tratava-se de uma estratégia fundada na idéia de que a iniciativa privada é mais eficiente que a esfera pública. Privatizar significava, para os Reformadores, a possibilidade de que os investimentos no país não dependessem exclusivamente do dinheiro público.

Dessa forma, a nova relação entre Estado e mercado implicou o deslocamento do eixo dinâmico da atividade produtiva do setor estatal para o privado. Isto, nas palavras do presidente, “não significava que o Estado perderia a função de colaborar com o desenvolvimento nacional”, mas sim que aquele aparato institucional, que funcionava como produtor direto e regulamentava “excessivamente” as relações de produção, cedia lugar para um novo Estado regulador, mas em escala

menor. Uma regulação limitada, cujo princípio norteador seria garantir a eficiência do mercado ou a criação dos marcos institucionais para o investimento privado. (SILVA, 2003, p. 123)

No entanto, sobre as privatizações realizadas no Brasil durante a Reforma estatal, OLIVEIRA (2006, p. 278) assevera que:

O período de Fernando Henrique Cardoso (FHC) aprofundou, num grau insuspeitado, o desmanche iniciado. Privatização total das empresas estatais (restaram apenas a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal e os bancos, o BNDES e os regionais de fomento), deslocando o campo de forças no interior da própria burguesia, desmontando o tripé empresas estatais e privadas nacionais / multinacionais que deslizou para a predominância da última nos principais eixos da acumulação de capital.

Nessa mesma perspectiva, BEHRING (2008, p. 153) acrescenta:

houve a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial. Diga-se, o inverso de tudo o que foi anunciado: o combate à crise fiscal e o equilíbrio das contas públicas nacionais.

Já a segunda grande estratégia da Reforma do Estado brasileiro, a “publicização”³⁵, complementa a primeira, a da privatização da “coisa pública”. De forma resumida, já que trataremos adiante especificamente dessa diretriz, cabe apresentar aqui a definição de “publicização”, conforme formulada pelo então Ministro Bresser Pereira:

a palavra “publicização” foi criada para distinguir este processo de Reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e

³⁵ Esse tema será tratado de modo mais aprofundado na seção 1.2.1.

da propriedade estatal **existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal.** Na linguagem vulgar é comum a referência a apenas duas formas de propriedade: a propriedade pública vista, como sinônimo de estatal, e a propriedade privada. Esta simplificação, que tem uma de suas origens no caráter dual do Direito – ou temos direito público ou privado - leva as pessoas a se referirem a entidades de caráter essencialmente público, sem fins lucrativos, como ‘privadas’. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 66, grifos nossos)

Ressalte-se que esse processo de publicização traduziu-se em um “Programa de Publicização”, cuja orientação era o estabelecimento de “parcerias” entre o Estado e a sociedade nas, posteriormente legalizadas, “organizações sociais”³⁶. De acordo com BEHRING (2008, p.154),

o Programa de Publicização se expressou na criação de agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do “Terceiro Setor” para a execução de políticas públicas. Esta última estabeleceu um Termo de Parceria com ONGs e instituições filantrópicas para a implementação das políticas. A essa nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado.

As referidas Organizações Sociais, no conjunto das quais podemos incluir as Organizações não-governamentais (ONGs), Fundações, Associações e Entidades comunitárias, foram retoricamente convocadas pelo então Presidente FHC para que se tornassem “organizações NEO-governamentais”, ou, dito de outra forma, para que

³⁶ Conforme veremos mais à frente, embora a estratégia de “publicização” inscreva-se na “esfera pública não-estatal”, as organizações sociais, do ponto de vista jurídico, subscrevem-se no âmbito do direito privado.

assumissem a condição de esfera “pública não-estatal” para dar conta das tarefas que lhes seriam repassadas. (SILVA, 2003, p. 140)

Operadas as privatizações e publicizações, ao novo Estado caberiam, especificamente, as tarefas de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir e fomentar políticas, conforme o Quadro a seguir:

Atividades	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico - legislativo, magistratura, presidência, cúpula dos ministérios.	●			●	
Atividades Exclusivas - regulamentação, controle, fomento, Polícia Federal, seguridade social	●				●
Serviços não-exclusivos - universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	publicização → ●	●			●
Produção para o Mercado - empresas estatais	→ ●		●		●

Quadro 1 – Delimitação das propriedades e formas de administração em decorrência da Reforma do Estado brasileiro. Elaboração própria a partir do Caderno MARE n.º 01 (BRASIL, MARE, 1997, p.30).

Com base no Quadro acima, além dos processos de privatização e publicização já apontados, percebemos um deslocamento da forma de administração das atividades de uma orientação burocrática para uma “gerencial”. Nesse sentido, a Reforma “gerencial” do Estado, de acordo com seus implementadores, deveria modificar o foco da administração que antes estava nos procedimentos, conforme orientava o modelo burocrático, para os “resultados” das políticas. Assim, em cada ação estatal, os objetivos passariam a ser muito bem definidos para que, *a posteriori*, se pudesse medir o seu cumprimento a partir dos resultados.

Essa nova gestão, inspirada na gestão empresarial e de mercado, orientou seu exercício por valores de eficiência e qualidade rumo à conquista de resultados. O que se aponta é uma nova racionalização do aparelho de Estado para que esse possa combinar eficiência na prestação do serviço com baixo custo de execução. Dessa forma, o MARE afirma que a Reforma deveria orientar “a ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente”. (BRASIL, MARE, 1997, p. 42, grifos nossos).

A Reforma pretendia, desse modo, naturalizar na administração pública os termos “cidadão-usuário” ou “cidadão-cliente”, que sugeriam um Estado assemelhado às corporações. Essa redução do Estado tem sérias implicações sobre os limites de atuação da sociedade civil, pois, conforme SILVA (2003, p. 139), limitar o cidadão às fronteiras do cliente “mercantiliza a relação entre o Estado e a sociedade civil”. Isso porque, regidos pela prerrogativa do pagamento para se obter a contrapartida em serviço, que é típica do consumidor, os clientes terão suas relações no âmbito público transpostas para um contexto privado:

Anula-se uma possível janela democrática do aparelho estatal. Ele perde por completo qualquer atribuição social que diga respeito à intervenção nas desigualdades, sobretudo àquelas originárias no terreno das classes. A mudança e a participação reivindicativa e política do cidadão, são trocadas pela cobrança passiva da qualidade de um serviço. Ao que tudo indica, a função política do cidadão, não individualizado, mas mergulhado num ambiente de conflito hegemônico, é enterrada em prol da emergência de um simples agente do mercado. [...] Exigir a qualidade do serviço parece ser o limite da insubordinação do cidadão-cliente. (SILVA, 2003, p.138)

Muito embora o Ministro Bresser Pereira tenha afirmado um Estado “social”, protetor de direitos, o que se observa, portanto, são medidas privatistas e não-democráticas no cerne da Reforma. A redução do tamanho do Estado é proporcional à abertura de espaços e condições para a atuação da iniciativa privada. Como assinala BUENOS AYRES, (2006, p. 45, grifos nossos):

Ao introduzir no reino da lógica administrativa a lógica da eficiência, da eficácia e da racionalidade econômica, o gerenciamento enquanto especificidade pública assinala uma trajetória de **subsunção crescente das organizações governamentais aos crivos utilitaristas do sistema dominante de valores**, que, por sua vez, se estriba no poder econômico e financeiro, tornando-se, então, um poderoso instrumento de

uniformização ontológica dos espaços geopolíticos.

Diante do exposto até aqui, percebe-se que o MARE apropriou-se das diretrizes da nova gestão pública para Reformar o aparelho de Estado brasileiro – racionalidade nos processos, foco nos resultados, técnicas para uma gestão eficiente, privatizações.

Além disso, o processo de “publicização”, cuja expressão evidenciou-se na emergência do chamado “Terceiro Setor”, na ênfase e valorização das “parcerias” público-privadas com as chamadas “organizações da sociedade civil”, também merece destaque, uma vez que foi apresentado como principal estratégia para a redefinição dos contornos entre o público e privado. Redefinição essa que tem por objetivo a produção de um consenso ativo junto à classe trabalhadora, pela via do voluntarismo e da chamada “responsabilidade social”³⁷. Nesse contexto, a “sociedade civil” se torna um conceito em disputa.

Nessa perspectiva, apresentaremos alguns aspectos da discussão em torno do conceito de “sociedade civil” para, em seguida, apresentar uma análise do processo de publicização desencadeado durante a Reforma do Estado no Brasil.

1.2.1 – O “protagonismo” da sociedade civil: disputas em torno do conceito e a profusão de entidades públicas não-estatais

Conforme pudemos ver até aqui, a sociedade civil encontra-se no cerne da Reforma do Estado implementada pelo MARE. Os termos publicização, público não-estatal, organizações sociais, controle social, entre outras, giram em torno do papel de “protagonista” que a sociedade civil foi convidada a assumir no processo. Por esse motivo, antes de adentrar na análise de como se operou esse “protagonismo”, fazem-se necessários alguns breves apontamentos sobre as disputas que envolvem o conceito de sociedade civil.

Não sem razão a expressão “sociedade civil” e seus aparentes correlatos³⁸, contemporaneamente, têm ocupado tempo e espaço das discussões acadêmicas e políticas de forma progressiva e destacada. Esse é um tema estratégico para a reposição da hegemonia³⁹ capitalista,

³⁷ Sobre a produção do consenso via Redefinições entre o público e o privado, conferir NEVES (2005), NEVES (2010), e MARTINS (2009).

³⁸ “Terceiro Setor”, cidadania ativa, capital social, comunidade, entre outros.

³⁹ Segundo GRAMSCI, uma classe mantém seu domínio não simplesmente por meio de uma organização específica da força, mas por ser capaz de ir além de seus interesses corporativos

uma vez que se refere fundamentalmente à produção de consensos acerca do papel sócio-histórico dos sujeitos e de suas organizações diante do sistema vigente. Ao mesmo tempo, também se torna um debate caro aos partidos políticos e movimentos sociais, já que envolve genuinamente os espaços de construção de alternativas contra-hegemônicas.

Conseqüentemente, não há consenso quando a questão são os limites da natureza e função históricas da sociedade civil. NOGUEIRA (2003, p. 187) elenca as origens históricas desse conceito e enfatiza a contribuição de Gramsci para sua formulação:

A história do conceito de sociedade civil remonta ao mundo clássico e medieval, a partir do qual, após longa maturação, ressurgiu colado à progressiva afirmação do pensamento liberal. Chegou ao século XIX, passando pelo Iluminismo, por Ferguson, Adam Smith e Rousseau, e infiltrou-se com destaque nas formulações de Hegel e Marx, mediante os quais se incorporou à cultura teórica contemporânea, penetrando particularmente os universos socialista e comunista. Ao longo do século XX, o conceito esteve fortemente associado à elaboração marxista de Antonio Gramsci, ganhando forte disseminação após a descoberta e o intenso trabalho de avaliação crítica de *Cadernos do Cárcere*, no pós-Segunda Guerra Mundial.

Partimos do conceito gramsciano de sociedade civil para apontar as disputas em que este tem se envolvido contemporaneamente. Para Gramsci, a sociedade civil não é apenas a esfera das necessidades individuais, mas das organizações, e tem o potencial de auto-regulação e de liberdade. Enquanto Marx insiste na separação entre Estado e sociedade civil, Gramsci aponta que essa divisão só pode ser metodológica e enfatiza a inter-relação de ambas as instâncias argumentando que, embora o uso cotidiano e limitado do termo Estado refira-se, em geral, ao governo de forma estrita, o conceito de Estado inclui elementos da sociedade civil (BOTTMORE, 2001, p. 352). Para

estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual, e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificados num bloco social de forças que o autor denomina de bloco histórico (BOTTMORE, 2001, p.177).

GRAMSCI (2000, p. 20), a sociedade civil não pertence ao momento estrutural, mas ao superestrutural:

Podem-se fixar dois grandes “planos” super-estruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil”, isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados” e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce sobre em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”.

Significa dizer que, para Gramsci, a sociedade civil é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações torna-se o centro da análise. A sociedade civil engloba, portanto, organizações privadas ou públicas que garantem a hegemonia da classe dominante na vida social. Essa arena ideológica não se encontra apenas no interior da sociedade civil como também está presente no Estado, a sociedade política, e ambas estão organicamente implicadas (CARNOY, 1988, p. 93; MEKSENAS, 2002, p. 135; ACANDA, 2006, p. 175).

Mesmo a partir dessas resumidas considerações, é possível perceber a complexidade do debate, tanto do ponto de vista do conceito teórico como do espaço político que a sociedade civil representa. Poderíamos sintetizar o que acima apresentamos, dizendo que para Gramsci, a sociedade civil não está de costas para o Estado nem contra o mesmo. Pelo contrário, existe uma dimensão relacional da sociedade civil seja com o Estado ou com o mercado. Assim, a sociedade civil representa muito mais que o mero agregado dos direitos individuais, pois é espaço de contradição e conflito, e significa a construção de instâncias coletivas de representação tanto social como políticas, de aprofundamento da cidadania e, também, da geração de laços comunitários (PIERO, 2005, p. 36).

Ainda segundo PIERO (2005, p. 44-61), assim como o conceito de Estado vem sendo Reformado, a sociedade civil também tem sido recharacterizada conceitualmente nas últimas décadas. A categoria de povo⁴⁰ começou a perder seu peso específico e tendeu a ser substituída

⁴⁰ PIERO (2005, p. 44) argumenta que, na acidentada história da América Latina, o conceito de “povo” representou durante um largo período a expectativa por um destino comum, e em torno

pelas categorias de “gente”, “sociedade civil” entre outras, já que aquela implicava um marco ideológico-político, o dos movimentos de libertação nacional, nacional-populares ou revolucionários, atravessada agora por uma profunda erosão.

Diante disso, a sociedade civil passa a ser compreendida como espaço não de democratização, como nos anos 1980, mas de contenção do conflito social. Esse giro hegemônico de concepção defendido pelos interlocutores do capital (entre eles, as agências multilaterais e parte dos dirigentes estatais), a que FONTES (2006) denomina “conversão mercantil-filantrópica”, fez com que a sociedade civil passasse a perder espaço no imaginário popular como lugar da luta de classes, para tornar-se, ideologicamente, promotora de inclusão social.

Não se trata, portanto, de uma sociedade civil marxiana ou gramsciana. O novo Estado precisa de uma sociedade civil esterilizada de conflitos, depurada das classes, descolada de interesses. Na análise de SILVA (2003, p. 140),

O que se faz, em verdade, é esvaziar o Estado enquanto instrumento de intervenção pelo qual os setores e as classes lutam, sem conceder à sociedade civil o recheio da política, que é organicamente seu. É uma coletividade de consumidores de serviços públicos e privados. Difícil dizer onde termina a sociedade civil e começa o mercado. Sem ter clareza sobre a intencionalidade da confusão, o que importa é que a visão se aproxima, sem timidez, de visões tradicionais do liberalismo.

Os Reformadores do Estado brasileiro, sustentando-se, portanto, em uma concepção liberal de sociedade civil – como espaço marcado pela harmonia, pela convergência de interesses e, por isso mesmo, destituído de conflitos de classe – delimitaram quais seriam as tarefas ou áreas de envolvimento dessa “esfera”. No Plano de Reforma, as políticas sociais são consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim

dos partidos políticos, os sindicatos e a maior parte das organizações sociais construíram sua identidade e seu rol na sociedade. Mas em algum momento a fratura fica evidente, e as demandas da nova configuração social perdem capacidade de agregação (direitos humanos, gênero, grupos étnicos, exclusão social, etc). Este mapa social, tão distinto do que conhecemos no período do pós-guerra, aponta que a noção de sociedade civil ganhou espaço como explicação da diversidade e das mudanças que na sociedade e em sua relação com o Estado haviam se produzido.

sendo, de propriedade “pública não-estatal” ou privada, flanco em que se insere a sociedade civil. O “novo” setor, conforme descrito no PDRAE:

corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da Educação e da saúde, ou porque possuem ‘economias externas’ relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, PDRAE, 1995 p. 41-42)

No entanto, não se trata de qualquer sociedade civil que deveria se envolver na Reforma; isto é, não estão incluídos nesse processo os movimentos sociais, sindicatos ou entidades representativas dos trabalhadores. O “extrato” da sociedade civil que interessa à Reforma são as “organizações sociais”.

De acordo com o MARE, Organização Social (OS) é uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público (BRASIL, Caderno MARE n.º 01, 1997, p.29). Dessa forma, as organizações sociais compõem, segundo os Reformadores, a esfera “pública não-estatal” e, em razão disso, são responsáveis pela “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado.

A emergência das organizações sociais, na visão de GARCIA (2004, p. 105), tem como justificativa, no âmbito do discurso, a geração de um “controle social” mais direto da sociedade civil, a participação democrática e a possibilidade de práticas políticas mais pluralistas. No entanto, no centro dessa disputa pela redefinição do papel do Estado e, conseqüentemente, da sociedade civil, o discurso conciliador e humanitário da solidariedade, do voluntarismo, da responsabilidade social, sob o formato supostamente avançado da “parceria” entre Estado e organizações sociais, vislumbra, na realidade, a transferência das

responsabilidades público-estatais. Isto é, a garantia de direitos, às referidas organizações.

Os Reformadores, inclusive, assumem essa transferência quando afirmam que o “propósito central das Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de **transição** de atividades estatais para o “**Terceiro Setor**” e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal”. (BRASIL, Caderno MARE n.º 02, 1998, p. 7, grifos nossos)

A regulamentação dessas organizações deu-se a partir da publicação da Lei n. 9637, em 15 de maio de 1998 – a chamada Lei das OS. Esse marco legal abriu as portas para a legalização de entidades já existentes e para a criação de um leque de muitas outras organizações de direito privado que atuariam nos serviços não-exclusivos do Estado. A Lei das OS discriminou essas organizações como:

peças jurídicas de **direito privado**, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. (BRASIL, Lei 9637, 1998, grifos nossos)

A relação entre as OS e o Estado é regulada por “contratos de gestão”. Segundo os termos da referida Lei, esses contratos são:

o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades. [...] O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social. (BRASIL, Lei 9637, 1998)

Segundo CATELLI & SANTOS (2004, p. 434), os contratos de gestão, surgidos na administração francesa na década de 1980, expressam compromissos reciprocamente assumidos entre o governo e suas entidades mediante cláusulas contendo objetivos, metas, indicadores de produtividade, prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência do contrato, critérios de avaliação de

desempenho, condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão, penalidades dos administradores entre outras.

Em Março de 1999, foi aprovada a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as OSCIP. Essas organizações definem-se, no marco legal como “as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos que não sejam OS⁴¹”. (BRASIL, Lei 9790, 1999)

Uma diferença formal entre OS e OSCIP está na relação que estabelecem com o Estado. Conforme as leis, enquanto as OS funcionam a partir dos “contratos de gestão”, as OSCIP relacionam-se com o poder público por meio de “termos de parceria”:

Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIP, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades de interesse público [...]. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as OSCIP discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias. (BRASIL, Lei 9790, 1999)

Apesar de terem elementos comuns, essas duas leis (OS e OSCIP) são diferentes. As OS são privadas, criadas pelo poder público e nascem sob a forma de contrato de gestão de um patrimônio público. As OSCIP já eram privadas e se relacionam com o Estado por meio de

⁴¹ De acordo com a Lei das OSCIP, essas organizações “precisam ter pelo menos um dos seguintes objetivos: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da Educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-productivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo”. (BRASIL, Lei 9790, 1999)

“parcerias”. No entanto, “a existência de ambas indica o fenômeno da publicização do Direito privado e da privatização do Direito público”. (CURY, 2007, p. 8)

De todo modo, a emergência e a regulamentação dessas organizações expressam as novas relações estabelecidas entre o poder estatal e a esfera privada na conformação de uma esfera “pública não-estatal”, também denominada de “Terceiro Setor”:

O “Terceiro Setor” é a estratégia proposta pela “Terceira Via” em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo. Enfim, os dois concordam que a crise esteja no Estado, que gastou demais e deve se retirar da execução das políticas sociais. Para a “Terceira Via”, o Estado deve repassá-las para a sociedade, através do “Terceiro Setor”; para o Neoliberalismo, deve transferi-la para o mercado através das privatizações. (PERONI, 2006, p.17)

O termo “Terceiro Setor” tem sido empregado como sinônimo de sociedade civil e, apesar de suas imprecisões conceituais, tem respondido de forma exitosa às necessidades ideológicas para justificação da “parceria” Estado / sociedade civil. Segundo MONTAÑO (2002), essa expressão tem procedência norte-americana nos idos da década de 1970 e, funcionalmente, chega ao Brasil via Fundação Roberto Marinho na década de 1980 para justificar todas as políticas sociais que seguissem o viés voluntarista. Trata-se de um conceito impreciso, pois ora se aproxima de uma genérica definição de sociedade civil, ora se refere especificamente a instituições privadas, ora se identifica com entidades filantrópicas ou assistenciais. Sua definição acaba se dando por exclusão: o “Terceiro Setor” não se encontra nem no mercado, nem no Estado.⁴²

MONTAÑO (2002) alerta ainda para o reducionismo do conceito, que funciona como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” ao mercado e o “social” à sociedade civil – como se o “novo setor” tivesse a responsabilidade de dar respostas à “questão social” que, nesse novo formato, impõe a transferência de fundos

⁴² Recentemente, dirigentes de importantes Organizações Sociais lançaram livro que expõe a importância do papel desenvolvido pelo “Terceiro Setor” na atualidade brasileira e internacional. Há, inclusive, certo pedantismo no título da obra: “O Quinto Poder – Consciência Social de uma Nação”. (DREYER, Lílian. *O quinto poder: consciência social de uma nação*. Porto Alegre: L&PM, 2008)

públicos para o setor privado, já que o “Terceiro Setor”, em geral, não tem condições de auto-financiamento. Essa transferência envolve as “parcerias” já mencionadas, que se constituem a partir de um “contrato gestão” entre a Organização Social e o Estado. Acerca da emergência desse novo setor, OLIVEIRA (2003, p. 9, grifos nossos) sintetiza:

Na verdade, o que se pode ver nas entrelinhas da exaltação ao “Terceiro Setor” é que o seu “sucesso” é um novo recurso de Estado, cujos interesses expressos é a aceitação da desigualdade como natural e, até mesmo, desejável. Isto porque **as ONGS não são vistas como meios de resolução de alguns problemas sociais; meios que deveriam se exaurir ou quando fossem conquistados seus micro-objetivos ou quando não houvesse mais condições estruturais de produção da desigualdade.** São tidas como uma nova indústria, um novo “setor” de produção que cria suas próprias condições de perpetuação e sobrevivência. **Torna-se não um meio, mas um fim em si mesmo. Um novo campo de empreendedorismo, o lugar do “empresário social”, aquele que lucra com a desgraça alheia a partir de sua perspicácia individual em descobrir novas e eternas necessidades humanas.**

De fato, de acordo com SZAZI, (2003, p. 21), em meados da década de 1990, o chamado “Terceiro Setor” havia investido no Brasil o correspondente a 1,5% do Produto Interno Bruto nacional.

Sobre o “Terceiro Setor”, uma pesquisa realizada em 2005 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constata, de 1996 até 2005, um crescimento da ordem de 215,1% desse setor no país, contabilizando 338 mil fundações e associações existentes. De modo proporcional, esse grupo de entidades foi o que mais cresceu no Brasil durante o referido período⁴³.

A pesquisa informa ainda que a idade média dessas organizações, em 2005, era de 12,3 anos, e a maior parte delas (41,5%) foi criada na década de 1990, época de sua regulamentação nas leis anteriormente abordadas. Entre os diversos fatores que contribuíram, naquele

⁴³ O Instituto Ayrton Senna, fundação de direito privado, insere-se nesse crescimento.

momento, para o crescimento acelerado dessas entidades, o IBGE destaca a “participação da sociedade civil na vida nacional”.

No Gráfico a seguir, produzido a partir da referida pesquisa, está identificada a natureza das organizações. Verifica-se que as entidades de Educação e Pesquisa compõem 6% do total dessas Fundações e Associações.

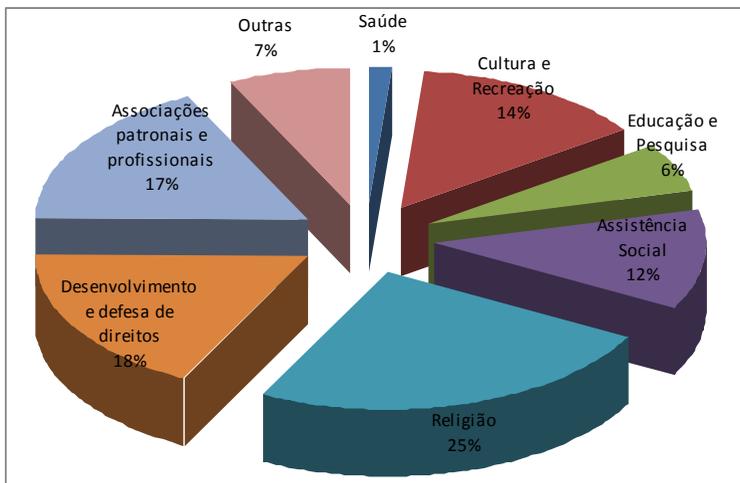


Gráfico 1 – Foco de atuação das Fundações e Associações no Brasil. IBGE (2005).

Percebe-se que, ao mesmo tempo e de formas contraditórias, a suposta boa vontade e a heterogeneidade das organizações concorrem para conferir a elas uma equivalência de função e posição política, o que parece colocar todas do mesmo lado, apaziguada, globalizada e despolitizadamente. Trata-se de um fenômeno multifacetado que esconde a contradição e a luta de classes, e que só pode ter como conseqüência a desmobilização social na luta pela manutenção de direitos adquiridos e pelo advento de novas conquistas. (PIERO, 2005, p. 53)

O fenômeno, de acordo com OLIVEIRA (2006, p. 284, grifos do autor), revela uma:

onguição da política social, que concorre com o Estado e os partidos, desde a formulação de políticas locais e focalizadas até a distribuição de alimentos. Nascidas como porta-vozes da nova complexidade, na época em que a ditadura militar tentava conter a própria criatura que brotou da

expansão capitalista, essas organizações transformaram-se em entidades supletivas das insuficiências do aparelho estatal e estão no interior de um complexo processo de disputa do sentido do que quer dizer *social e política*.

Nesse sentido, cabe, ainda, lembrar que as ONGs fizeram parte das ações da esquerda e, de fato, assumiram um tom progressista na época do regime militar no Brasil. No entanto, a pulverização ocasionada pela Reforma do Estado produziu um efeito duplamente perverso: ofuscou e comprometeu as tradicionais organizações que têm, efetivamente, um trabalho social comprovado e passaram a difundir a falsa idéia que se constituem em uma alternativa democrática e eficiente ao Estado. (FRIGOTTO, 1995 p.88)

Podemos dizer, portanto, que as organizações da sociedade civil não representam um conjunto nem homogêneo, nem politicamente neutro, em nenhuma dimensão que se analise. Além disso, não constituem necessariamente um espaço de refúgio ético ou solidário, por definição ou por essência. Qualificadas ou não como OS ou como OSCIP, buscam intervir na construção da agenda pública em diversas dimensões e com várias ferramentas. Ou seja, torna-se um erro despolitizar a ação dessas organizações, uma vez que, na realidade, seu objetivo é sempre eminentemente político: modificar a construção do espaço público (PIERO, 2005, p. 42).

Os aspectos pontuados até aqui – o “protagonismo” da sociedade civil conformando a profusão das organizações da sociedade civil no Brasil, os seus “contratos de gestão” e “termos de parceria” regulando a transferência de responsabilidades estatais para o setor público não-estatal – inscrevem-se nesse processo que reorganiza as relações entre o público e o privado, pois, de acordo com NEVES (2005, p.37):

simultaneamente e de forma imbricada, na sociedade civil os sujeitos políticos que tradicionalmente por intermédio de seus aparelhos, direta ou indiretamente contribuía na consolidação da hegemonia burguesa nos anos de fordismo (empresários, igrejas, escolas, mídia, etc.), redefinem suas funções no sentido de mais diretamente (com ou sem financiamento do Estado *stricto sensu*) atuarem na assistência social, nos chamados programas de responsabilidade social, com o intuito de obter o

consenso passivo de um contingente amplo da população ao projeto de sociabilidade burguesa e conformar mais diretamente segmentos maciços do proletariado urbano às idéias, ideais e praticas de expropriação e de dominação burguesas.

Diante disso, na próxima seção, procuraremos mostrar que os novos contornos entre os domínios público e privado produziram impacto também na Educação. Esta deveria ser Reformada para que, semelhante ao “novo” aparelho estatal, as Redes públicas de ensino também se tornassem *locus* de “parcerias” público-privadas, orientadas por uma gestão pautada pelos resultados.

1.3 – Reforma na Educação do país: foco na gestão e no estabelecimento de “parcerias” público-privadas.

Nas seções anteriores, procuramos evidenciar e analisar os eixos gerais da Reforma do Estado no Brasil, apontando o papel “protagonista” da sociedade civil e a conseqüente redefinição das relações público-privadas nesse processo.

As referidas “parcerias” figuraram não apenas na administração pública mais geral, mas igualmente se fizeram presentes na execução de programas que reformaram sistemas públicos educacionais, com vistas a operar, também pela Educação, o projeto de sociabilidade burguesa no Brasil. Tanto é que, segundo NEVES (2005, p.105):

As Reformas educacionais brasileiras já implementadas ou em processo de implantação visam, do ponto de vista técnico, à formação de um homem empreendedor e, do ponto de vista ético-político, a formação de um homem colaborador, características essenciais do intelectual urbano da atualidade, nos marcos da hegemonia burguesa. Esse intelectual urbano de novo tipo a ser formado pelo sistema educacional sob a hegemonia burguesa na atualidade deverá apresentar uma nova capacitação técnica, que implique uma maior submissão da escola aos interesses e necessidades empresariais e uma nova capacidade dirigente, com vistas a “humanizar” as relações de exploração e de dominação vigentes.

Partindo daí, interessa-nos, agora, conforme o objetivo principal deste Capítulo, evidenciar nexos existentes entre a Reforma estatal e a educacional, postas em marcha no país durante o mesmo período dos anos 1990, particularmente, no que se refere à gestão das Redes e das unidades escolares. Em outros termos, pretendemos demonstrar que os princípios orientadores da Reforma estatal foram introduzidos na Educação, produzindo o que ficou conhecido como “gerencialismo educacional”.

Para tanto, faremos uma breve contextualização a respeito das orientações e tendências internacionais que conformaram as mudanças na Educação do país. Em seguida, pontuaremos características da Reforma educacional brasileira, de forma a apontar sua articulação à agenda de Reforma estatal e às novas delimitações entre as esferas pública e privada.

De acordo com FONSECA, OLIVEIRA & TOSCHI (2004, p. 54), um estudo patrocinado pela UNESCO (Abu-Dahou, 2002) mostra como um significativo número de países aderiu ao modelo de Gestão Autônoma das Escolas, que pode ser denominada por diferentes termos. Segundo os autores,

No sistema britânico, fala-se em “gestão local das escolas” ou em “escolas subvencionadas”; na Austrália, “escolas do futuro”; na Nova Zelândia, “escolas do amanhã” ou, ainda, as “charter schools” ou “escolas habilitadas” nos Estados Unidos. Além destes países, estão empenhadas nas Reformas nações da Europa Ocidental, Leste Europeu e América Latina.

Conforme ocorreu nos países citados acima, na América Latina também foram produzidas Reformas educacionais com foco na gestão. CASASSUS (2001, p. 9) explica que o atual ciclo é um “segundo ciclo” de Reformas na América Latina. O primeiro ciclo se deu na década de 1960 [...] e caracterizou-se por Reformas orientadas para a “expansão dos sistemas educativos” de modo que se ampliassem as possibilidades de um maior número de pessoas ingressarem no sistema. O segundo ciclo vem se configurando por processos mais complexos, denominados de segunda geração, pois estão relacionados com temas como os de “gestão” do sistema e “qualidade” da Educação.

O pesquisador aponta, ainda, que o início dos anos de 1990 e os que se seguiram foram marcados por importantes acontecimentos que

conformaram as Reformas educacionais latinoamericanas. Ele destaca cinco marcos principais: a) a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia em 1990; b) o PROMEDLAC⁴⁴ IV, ocorrido no Equador em 1991; c) a 24ª Reunião da CEPAL, realizada no Chile em 1992; d) o PROMEDLAC V, ocorrido também no Chile em 1993; e e) o Seminário Internacional da UNESCO sobre descentralização e currículo, ocorrido no Chile, também em 1993.

Esses encontros definiram novas orientações para a Educação na região, as quais CASASSUS (2001, p. 13, grifos nossos) resume em três objetivos principais:

- a) **Situar a Educação e o conhecimento no centro da estratégia do desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social.** Para que isso fosse possível, o instrumento principal foi o de lograr mais recursos financeiros para o setor, a partir do esforço interno e, também, do aumento do crédito internacional mediante endividamento nacional;
- b) **Iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão.** [...] Significa mudar a administração do Estado adotando novo estilo de gestão orientado para a abertura do sistema, o estabelecimento de novas alianças, os processos de descentralização e a ênfase na qualidade e equidade;
- c) **Melhorar os níveis de qualidade** de aprendizado por meio de ações no nível micro e macro. [...] [No] macro, a instalação de sistemas nacionais de avaliação, o desenvolvimento de programas compensatórios de discriminação positiva, e a Reforma curricular. No nível micro, a focalização na escola, em particular na **gestão escolar**, a implantação de graus de autonomia e um currículo adaptado às características das escolas.

Mediante os objetivos apontados, destacaremos o momento que tem relação mais estreita com a temática do presente trabalho. Trata-se do PROMEDLAC IV, a quarta edição da reunião entre os Ministros da

⁴⁴ Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação, América Latina e Caribe.

Educação convocada pela UNESCO para analisar o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, realizada em Quito, em 1991.

CASASSUS (2001, p. 11) avalia que o PROMEDLAC IV orientou que os sistemas educacionais deveriam se “aliançar com as comunidades”, implementar processos de descentralização e deslocar o foco da política educacional “da quantidade para a qualidade”. A mudança na forma de “gestão” seria, assim, a ponte para passar-se de uma fase de desenvolvimento à outra. O novo modelo de gestão deveria facilitar: a) a abertura do sistema, terminando com sua auto-referência para responder às demandas da sociedade; b) o estabelecimento de novas alianças, abertura do sistema de participação e tomada de decisões a novos atores e novos aliados; c) um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico; e d) a passagem da ênfase na quantidade para a qualidade.

Em resumo, a estratégia era melhorar a gestão dos sistemas, com a presença de novos atores além do Estado, para que a qualidade da Educação melhorasse. Conforme DALE (1995, p. 137), tratava-se, em verdade, de “retirar custos e responsabilidades do Estado e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência e capacidade de resposta, e conseqüentemente a qualidade, do sistema educacional. Assim, reorientar as práticas de gestão tornou-se a tarefa principal dos sistemas públicos de Educação, uma vez que os Reformadores defendiam a hipótese de que a “gestão eficaz” melhoraria a qualidade das Redes públicas e das unidades escolares.

Nessa esteira, o Brasil também se inseriu no movimento de Reformar a Educação sob o foco da gestão, sobre o que DOURADO (2007, p. 925) adverte:

A constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da Educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo.

Foi nesse contexto que a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB), aprovada em 1996⁴⁵, oficializou a necessidade de mudanças que acompanharam a tendência hegemônica principalmente

⁴⁵ Lei 9394/96.

em três aspectos: descentralização administrativa, participação da sociedade civil e autonomia crescente dos sistemas e das escolas públicas. (KRAWCZYK, 1999, p. 116) Essa visão sinalizou o estabelecimento de uma nova organização da Educação no Brasil, apontando que as mudanças deveriam ocorrer:

na estrutura do sistema educativo, em seu conjunto, sendo prioritariamente movidas por imperativos econômicos, como a busca de racionalização de gastos e eficiência operacional. É a inovação orientada para *resultados ou produtos*. (FONSECA, OLIVEIRA & TOSCHI, 2004, p. 57, grifos dos autores)

Em vista disso, verifica-se a emergência de um conjunto de projetos educacionais na década de 1990 que confirmam a centralidade da gestão como eixo da política educacional brasileira, como discutem FONSECA, OLIVEIRA & TOSCHI (2004, p. 62):

Propostas voltadas para a gestão escolar têm sido colocadas em ação, no âmbito da Educação básica, por meio de iniciativas nacionais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola e outras, de origem internacional, implementadas por meio de acordos de co-financiamento entre o Banco Mundial e o governo brasileiro. Nesta última categoria incluem-se os projetos “Pró-Qualidade”, desenvolvido nos anos 1990, em Minas Gerais; “Educação Básica para o Nordeste” [...] e “Municipalização do Estado do Paraná”, além de um amplo programa voltado para a gestão das escolas fundamentais dos estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-oeste: o Fundescola.

A marca de flexibilização desses novos modelos e projetos de gestão se, por um lado, incorpora antigas conquistas dos movimentos organizados e das resistências dos trabalhadores às formas capitalistas de organização e gestão do trabalho, por outro, o fazem atribuindo-lhes novos significados, o que faz com que tenham na aparência conteúdos mais consensuais, mas na sua prática efetiva conservem pressupostos autoritários. (OLIVEIRA, 2002, p.96) A implementação desses modelos, por sua vez, tem sido cunhada de “gerencialismo educacional”, conforme explica SHIROMA (2006, p. 4):

O gerencialismo é apresentado como estratégia racional para fazer o melhor uso dos recursos públicos podendo ser aplicado em qualquer organização transcendendo às diferenças de serviços e setores. Busca aumentar a produtividade e a eficiência e toma como indicador de desempenho, os resultados. É voltado à inovação, requer dinamismo, é centrado no cliente.

Em outras palavras, trata-se de um modelo de gestão importado do setor privado. Diante disso, BEHRING (2008, p.147) afirma que os anos 1990 até hoje têm sido de “obstaculização e/ou redirecionamento” das conquistas constitucionais de 1988. Tanto é que a gestão democrática, que se tornou princípio constitucional em razão das diversas batalhas travadas por educadores e movimentos sociais na década de 1980⁴⁶, passa a dar lugar à lógica de “gestão eficaz”, de cunho empresarial, uma vez que o mercado é considerado padrão de qualidade.

Destaca-se que, na visão gerencialista da Educação, de acordo com OLIVEIRA (1996, p. 97), essa referência à “eficácia” parte do suposto de que os recursos destinados à Educação “são suficientes”, e que o problema reside na gestão e distribuição racional dos mesmos. Assim, com o foco colocado na gestão das unidades e Redes escolares, os discursos gerencialistas consideram a escola uma empresa como qualquer outra, e vêem a Educação como um “serviço” que deve primar pela satisfação do cidadão enquanto “cliente”, assegurando, como critério de eficiência, seu direito inalienável à qualidade dos serviços prestados.

Assim, segundo o modelo gerencial, “a escola precisa da participação e “parceria” dos clientes para definir com clareza o que eles próprios desejam”. Nesse processo, a escola se deixa guiar muito mais “pelas demandas dos usuários do que por compromissos públicos, valores e regras comuns e interesses coletivos”. (CARVALHO, 2009, p. 1159)

Neste exato sentido, também articulada à centralidade conferida à gestão, está a necessária “aliança”⁴⁷ das escolas e sistemas com as

⁴⁶ As principais reivindicações eram qualidade na Educação pública, acesso e universalização do ensino, autonomias financeira, pedagógica e administrativa, participação da sociedade nas decisões da escola e eleição direta para os dirigentes escolares.

⁴⁷ Também referida no PROMEDLAC IV (1991).

comunidades, o que remete ao processo de publicização abordado anteriormente. A referida “aliança” significa que as Redes públicas de Educação devem, por um lado, estabelecer “parcerias” com as instituídas organizações sociais e, por outro, introduzir no seu funcionamento interno o *modus operandi* privado. Conforme já apontamos, isso garantiria a qualidade na Educação segundo os Reformadores. BRESSER PEREIRA (1996, p. 9, grifos nossos) deixa clara essa posição:

O mercado é certamente um mecanismo maravilhoso. Eu não tenho restrições à idéia de que todas as Reformas econômicas devem ser orientadas ao mercado. Eu diria até que elas deveriam ser ‘**market-based**’ – **ter um viés a favor do mercado**. O que eu quero dizer com isso é que devemos sempre partir do pressuposto de que o mercado terá um papel positivo na coordenação da economia.

Nesse sentido, de acordo com os implementadores da Reforma do Estado, se a atividade não envolve o poder estatal, a criação de “quase-mercados” é maneira muito mais eficiente de se alcançar a eficiência e a responsabilização política. Conforme o Ministro da Reforma do Estado brasileiro:

Não faz qualquer sentido considerar essa atividade como um monopólio estatal e usar servidores públicos para realizá-la. O que sim faz sentido, e que está sendo cada vez mais adotado por democracias avançadas, é **o estado contratar externamente organizações sem fins lucrativos competitivas para realizar os serviços sociais e científicos**. Os serviços ficam mais eficientes e os cidadãos têm mais escolha. No passado recente, foi a constatação de que era mais eficiente contratar externamente com empresas comerciais e industriais certos serviços que levou o estado a assim agir com relação a construção, transportes, intendência, processamento de dados e comunicações. Desde os anos noventa, o estado tem cada vez mais contratado externamente os serviços sociais e científicos com organizações sem fins lucrativos, em vez de prestar diretamente esses

serviços. (BRESSER PEREIRA, 2001, p.14, grifos nossos)

A inoculação da lógica de operação privada no espaço público produz o que alguns autores têm denominado de “quase-mercado”. Essa noção foi utilizada pelos Reformadores para apontar o caminho de Reforma, não por meio da mudança de propriedade (privatização ou publicização de escolas), mas pela mudança na lógica de funcionamento dos sistemas de ensino, que deveria passar a ser “gerencial”.

SOUZA & OLIVEIRA (2003, p. 876) afirmam que o “quase-mercado” trata-se de uma estratégia dos Reformadores para superar a dicotomia entre gestão “estatal-centralizada-burocrática-ineficiente” de um lado, e “mercado-concorrencial-perfeito” de outro. A alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas⁴⁸, pois:

O Estado passa a adotar, na gestão da Educação pública, um *ethos* competitivo decalcado no que tem se designado por neodarwinismo social, passando a admitir a lógica do mercado com a importação para o domínio público de modelos de gestão privada, cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. (SOUZA & OLIVEIRA, 2003, p. 879)

Assim, não se modifica a natureza da propriedade dos sistemas educacionais, que seguem sendo públicos, mas se introduzem concepções privadas de gestão. Esse processo diferencia-se, portanto, da privatização e do mercado livre na medida em que a regulação não deixa de existir.

Os sistemas públicos municipais de Educação⁴⁹ parecem estar especialmente vulneráveis à inoculação da lógica privada em sua dinâmica de funcionamento. Segundo SOUZA & BUENO (2007, p. 5), os exemplos mais evidentes da introdução de mecanismos de “quase-

⁴⁸ JANELA (1999, p. 143, grifos no autor) considera que, “segundo LEGRAND (1992), *quase-mercados* são *mercados* porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos; são *quase* porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes, mas não visam necessariamente à maximização de seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam a certos agentes a sua representação no mercado”.

⁴⁹ Destaque para Joinville-SC, em cuja Rede Municipal de Educação desenvolvemos nossa pesquisa.

mercados” na Educação pública municipal são: a contratação de consultorias e assessorias, a criação de sistemas municipais de avaliação de rendimento escolar, o estabelecimento de diretrizes curriculares municipais, a contratação de empresas especializadas na oferta de informática educacional e compra de pacotes curriculares.

Em síntese, a introdução dos referidos mecanismos e dispositivos de gestão privada, tanto no aparelho do Estado de modo mais geral, como no campo educacional, de modo particular, estabelecem novas relações entre público e privado na Educação. Nessa direção, estabelecendo “parcerias” com diversos sistemas públicos no país, as ações do IAS materializam de maneira exemplar essa redefinição das fronteiras entre o público e o privado na Educação que temos procurado evidenciar.

A adoção dos Programas do IAS nas Redes públicas de Educação não significa apenas implementar um conjunto de procedimentos ou “aplicar” um receituário para melhorar a *performance* dos indicadores quantitativos da Rede de ensino. De fato, a adesão a estas propostas significa, sobretudo, um compromisso formal assumido pelo poder público em adotar os programas como “políticas públicas”. Com vistas a atender as “determinações e necessidades” dos programas, criam-se todas as condições legais – como a mudanças na legislação e criação de novos marcos regulatórios locais – e as materiais, como infra-estrutura, pessoal, etc.

Dessa forma, as “parcerias” estabelecidas pelo IAS criam as condições de instauração de um “quase-mercado” na Educação pública, com o foco na gestão, no controle dos processos e nos resultados de qualidade. No próximo capítulo, analisaremos esse processo.

CAPÍTULO 2 – OS PROGRAMAS E AS “PARCERIAS” DO INSTITUTO AYRTON SENNA NO BRASIL

No capítulo anterior, procuramos mostrar a articulação existente entre a Reforma do Estado brasileiro e a Reforma da Educação dos anos 1990. Nesse processo, conforme apontamos, as organizações da sociedade civil foram convidadas pelo Governo da época a “protagonizar” a diretriz central das Reformas, isto é, a definição de novas fronteiras e relações entre as esferas pública e privada.

Para tornar a ação estatal mais eficiente, os Reformadores defendiam que era necessário diminuir o tamanho do Estado e dividir, por meio das “parcerias”, algumas de suas importantes responsabilidades com o setor privado, especialmente as empresas estatais de infra-estrutura, e com o “novo” setor público não-estatal, os serviços e políticas sociais.

Para regular a relação entre o Estado e o setor público não-estatal, foram criadas novas formas jurídico-institucionais por meio das leis das OS e OSCIP, que redefiniram o espaço e a capacidade de atuação das organizações da sociedade civil, ou “Terceiro Setor”, a partir de então.

O estabelecimento de “parcerias” entre sistemas públicos educacionais e instituições privadas ou público não-estatais, com o objetivo de “modernizar” os referidos sistemas, ajudar em seu desenvolvimento e melhorar a qualidade da Educação pública foi uma das principais conseqüências desse processo. Destacamos, nesse sentido, os estudos de PERONI (2009; 2008; 2006) e ADRIÃO (2009; 2008) que têm contribuído para a compreensão das novas relações entre Estado e setor privado.

Diante disso, neste capítulo analisamos as ações de uma das mais importantes organizações do chamado “Terceiro Setor” no país, o Instituto Ayrton Senna. Fundação de direito privado, esta organização da sociedade civil é uma das maiores no setor e tem atuado fortemente, desde a metade da década de 1990, na consolidação do paradigma de “gestão por resultados”, destinada às Redes públicas de Educação.

Abordamos aqui também os dois Programas de gestão implementados em Joinville/SC por ocasião da “parceria” estabelecida entre o município e o IAS: o Programa “Escola Campeã” e o Programa “Gestão Nota 10”, no período de 2001 a 2008, evidenciando a forma como se realizaram tanto a consolidação do acordo como a introdução das ações. Por fim, analisamos a estrutura regulatória criada para consubstanciar as ações do IAS junto à SME-Joinville, com vistas a demonstrar que esta foi uma condição fundamental para que “parceria”

pudesse se estabelecer na RME e provocar as mudanças almejadas na gestão e funcionamento da Educação municipal.

2.1 – Surgimento e atuação do Instituto Ayrton Senna

O Instituto Ayrton Senna⁵⁰ foi constituído em 1994, na forma de Fundação de Direito Privado sem fins lucrativos, após a morte do piloto brasileiro de Fórmula 1, de quem lhe empresta o nome. Em razão da flexibilidade legal, no que diz respeito à criação desse tipo de entidade jurídica, a Fundação Instituto Ayrton Senna foi criada em Londres. No entanto, apesar de juridicamente surgir na Inglaterra, o IAS funciona efetivamente no Brasil, mantendo sua Sede na capital paulista. Os recursos com os quais opera o IAS são oriundos dos contratos e *royalties* da marca *Senna* e foram doados à Fundação para que a mesma os gerenciasse. No entanto, dada a sua natureza jurídica, o IAS também pode receber doações, prestar e contratar serviços públicos e privados⁵¹.

De acordo com informações coletadas na página eletrônica⁵² do Instituto, sua principal meta é “trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONGs”.

Depois de fundado, o IAS financiou projetos relacionados à Educação, ao Esporte e à Saúde. Mas foi a partir de 1996 que o foco

⁵⁰ É comum o uso do termo “instituto” para designar entidades governamentais ou privadas, com ou sem fins lucrativos. Este, no entanto, não corresponde a uma espécie de figura jurídica. Trata-se, na realidade, de *associação* ou de *fundação*. Usualmente, o termo “instituto” está relacionado a entidades dedicadas à Educação e pesquisa à produção científica. (ALGEBAIL, 2005, p.197)

⁵¹ Viviane Senna, a irmã do piloto, preside o Instituto há 17 anos, desde a sua fundação. Atualmente, a presidente do IAS é membro dos seguintes Conselhos e Comitês: Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social, instituído pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 13 de fevereiro de 2003; Cofundadora e membro do Comitê Executivo do Compromisso Todos pela Educação (Coordena a Comissão Técnica responsável pela definição das metas e orientações técnicas); nomeada um dos Líderes para o Novo Milênio (CNN/Revista Time, Maio/1999); Conselheira do Grupo Orientador do Programa Itaú Social; Conselho do Instituto Coca-Cola; Conselho Deliberativo do Instituto WCF-Brasil, organização criada e presidida pela Rainha Silvia da Suécia; Conselheira da Associação Caminhando Juntos da United Way; Conselho do Instituto Pão de Açúcar; 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; Comitê de Investimento Social do Unibanco; Conselho Político Estratégico do GIFE (Grupos de Institutos, Fundações e Empresas); Conselho Consultivo da Fundação Faculdade de Medicina; Conselho de Mérito Social do Fórum de Líderes Sociais do Brasil da Gazeta Mercantil. Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonenna/br/>, acesso em 07.10.2010. Sobre a formação de Rede Sociais, ver LOPES (2010).

⁵² Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonenna/br/>, acesso em 07.10.2010.

principal do Instituto passou a ser a Educação, quando iniciou uma “parceria” com o Centro de Ensino Tecnológico de Brasília⁵³ (CETEB) para a implementação do Programa “Acelera Brasil”, que funcionou por quatro anos.

Uma das conclusões elaboradas no desenvolvimento dessa experiência apontava que, para provocar mudanças na Educação pública, não bastava atuar apenas na aceleração de aprendizagem, uma vez que havia a questão da “gestão” da Educação e a do analfabetismo:

Dados da realidade educacional brasileira nos mostram o freqüente insucesso do processo de alfabetização, sobretudo nas primeiras séries, com altíssimos índices de reprovação, abandono e distorção entre a idade dos alunos e a série que deveriam cursar. Além disso, **os sistemas educacionais não operam suas Redes com foco nos resultados dos alunos, o que configura um problema de gestão.** Nesse contexto, o Instituto Ayrton Senna assumiu a missão de construir tecnologias sociais que visem à melhoria da qualidade da Educação oferecida às novas gerações. As tecnologias sociais [...] são disponibilizadas aos governantes que queiram promover o desenvolvimento de seus estados e municípios. (Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/>, acesso em 23.06.2009, grifos nossos.)

Em 2001, o Programa “Se Liga” foi instituído tendo como foco os processos de alfabetização desenvolvidos nas escolas públicas. No mesmo ano, o Programa “Escola Campeã” foi organizado para desenvolver ações durante quatro anos (2001-2004), junto às Secretarias de Educação, com o objetivo de implementar a adoção de novos preceitos de gestão das escolas, tornando, assim mais eficiente seu trabalho com resultados melhores em termos de aprendizagem dos

⁵³ Unidade operacional da Fundação Brasileira da Educação – FUBRAE. A FUBRAE é instituição jurídica de direito privado, de natureza cultural, educacional, assistencial e filantrópica, sem fins lucrativos. Instituída em 08/07/1954, no Rio de Janeiro, a FUBRAE possui sede e foro em Brasília - DF. A atividade da FUBRAE visa, fundamentalmente, a criar condições reais para que as pessoas aprofundem o conhecimento que têm de sua realidade específica, da realidade circundante e da interação entre essas duas realidades para que se conscientizem das suas responsabilidades, como sujeito, nesse processo interativo. Disponível em <http://www.ceteb.com.br/ceteb/fubrae.htm>, acesso em 10.11.2009.

alunos. Em 2005, o Programa “Gestão Nota 10” substituiu o Programa “Escola Campeã”, para seguir oferecendo às Redes públicas de Educação “tecnologias sociais desenvolvidas e implementadas para o aumento da eficiência e da eficácia da gestão de unidades e sistemas de ensino”.⁵⁴

Embora seu foco de atuação seja a Educação formal, o IAS também mantém iniciativas relacionadas à Educação informal, conforme apontamos na Figura seguinte. No entanto, como podemos observar, a ação mais intensa do IAS se dá no âmbito da Educação formal e mais precisamente, no âmbito da Educação Básica, pela chamada “Rede Vencer”:

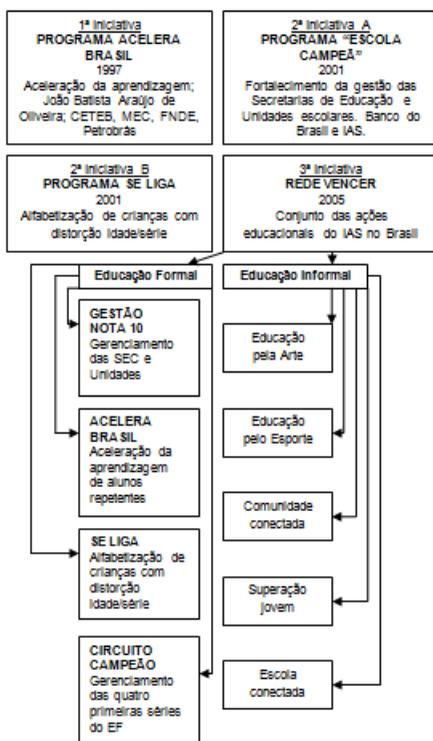


Figura 1 - Origem e funcionamento do IAS. Elaboração própria a partir de <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/>, acesso em 23.06.2009.

⁵⁴ Abordaremos mais detidamente, na próxima subseção, os Programas “Escola Campeã” e Programa “Gestão Nota 10”, por terem sido os móveis da “parceria” entre o IAS e a SME-Joinville.

Segundo informações da *Revista Educação em Cena*, publicada pelo IAS, “todos os programas educacionais do Instituto têm como meta aprimorar e ampliar as competências pessoais, sociais, cognitivas e produtivas da criança e do jovem” (INSTITUTO AYRTON SENNA, *Revista Educação em Cena*, Julho de 2007, p. 53). Para atender a esse objetivo, como veremos ao longo deste capítulo, a principal estratégia do IAS foi o foco na “gestão”, modificando o funcionamento das Redes públicas de Educação nas quais operou:

A Rede Vencer visa permitir aos municípios parceiros potencializarem as tecnologias já implementadas, atuando de forma integrada junto aos alunos e professores, por um lado, e secretários de Educação e dirigentes educacionais, por outro. A Rede visa promover um elevado padrão de qualidade no processo e no resultado da aprendizagem dos alunos, além de propiciar a análise sistemática dos dados educacionais, garantindo intervenções rápidas e eficientes.⁵⁵

O desenvolvimento destes Programas, ou, como se referem seus promotores, o desenvolvimento de “tecnologias sociais” no campo da gestão educacional, está alicerçado em forte e ampla produção de indicadores quantitativos que, analisados, embasam o planejamento das ações com vistas a promoção de melhorias contínuas na Educação básica.

Para articular os Programas e operar a referida análise sistemática dos dados educacionais, o Instituto dispõe de um sistema operacional, o Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI), por meio do qual são concentradas e organizadas as informações coletadas nas Redes públicas de Educação em que existem Programas do IAS.

Trata-se, portanto, de uma ferramenta de gestão que registra os dados educacionais dos municípios “parceiros” com o objetivo de permitir a “rápida tomada de decisão” a partir de relatórios de análise e de intervenção. No mínimo mensalmente, todos os sujeitos envolvidos nos programas devem preencher, em algum momento, relatórios, fichas e documentos que posteriormente comporão a base de dados do SIASI.

⁵⁵ Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/>. Acesso em 23.06.2009.

O SIASI, especialmente desenvolvido e mantido pela Auge Tecnologia e Sistemas⁵⁶, é a plataforma na qual são inseridos os dados quantitativos e qualitativos, mensalmente. A partir desses dados, pode-se visualizar uma série de informações, como cumprimento do calendário escolar, frequência e desempenho individual do aluno, incluindo quantidade de livros lidos, presença do professor, reuniões de planejamento e estudos. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, abril de 2008, p.19)

A atuação do IAS é de abrangência nacional – seus Programas estão presentes em todas as regiões do país. Os números fornecidos pela página eletrônica do Instituto apontam que, desde a sua fundação até 2009, a organização atendeu um total de mais de 11 milhões e meio de crianças e jovens, e forneceu formação a mais de 550 mil educadores, tudo isso em mais de 1.370 municípios de 26 estados⁵⁷. A Figura a seguir expõe dados deste período que ilustram a presença do IAS no país. No mapa, as indicações em amarelo representam as ações do Instituto nos municípios.

⁵⁶ Segundo a página eletrônica da empresa, “a Auge Tecnologia & Sistemas, fundada em 1995, com 100% de capital nacional privado, é uma empresa de gestão e gerência de projetos educacionais para o setor público e privado. Seus projetos implementam metodologias voltadas para eficácia da gestão escolar, administrativa, acadêmica e pedagógica. Possui vasta experiência na utilização de sistemas de tecnologia de informação, comunicação e Internet, para o desenvolvimento de Ambientes Colaborativos de Ensino e Aprendizagem, Sistemas de Gestão Educacional e tecnologias de Gestão de Projetos Educacionais e Melhoria de Processos de Gestão Educacional”. Disponível em: www.auge.com.br, acesso em 20.10.2010

⁵⁷ Além disso, em 2003, a UNESCO concedeu o título de “Cátedra em Educação e Desenvolvimento Humano ao Instituto Ayrton Senna pelo seu trabalho na criação, implementação, avaliação e disseminação em grande escala de tecnologias sociais em desenvolvimento humano. Esse título, normalmente concedido a universidades e centros de pesquisa, é inédito para uma ONG em todo o mundo. O Instituto passa a ser uma referência mundial nessa área como um centro de reflexão, de pesquisa e de produção de conhecimento e de soluções educacionais de ponta”. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, julho de 2007, p. 33)



Figura 2 – Abrangência dos Programas do IAS no Brasil (2009).

Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonesenna/>. Acesso em 07.10.2010.

Além de aplicadas diretamente nos Sistemas públicos de Educação por ocasião das “parcerias”, as “tecnologias educacionais” que o IAS produz também têm sido adquiridas pelo Ministério da Educação (MEC), que destas faz uso em seus Programas ministeriais de correção de fluxo. No Quadro seguinte, registram-se os valores pagos pelo MEC ao IAS no segundo semestre de 2010.

Data	Serviço	Etapa	Origem	Valor (R\$)
9/6/2010	Implantação e implementação das tecnologias educacionais de correção de fluxo escolar denominadas SE LIGA e ACELERA	Empenhamento	MEC	15.751.069,00
14/6/2010		Pagamento	MEC	4.647.768,75
26/7/2010		Pagamento	MEC	749.718,75
26/8/2010		Pagamento	MEC	1.632.705,20
26/8/2010		Pagamento	MEC	344.013,55

Quadro 2 – Aquisição de produtos dos IAS pelo MEC (2010). Disponível no *Portal da Transparência* (www.portaltransparencia.gov.br), acesso em 21.10.2010.

Como se pode constatar, até o mês de agosto, o IAS já havia recebido do MEC mais de sete milhões de reais referentes ao pagamento por implantação de “tecnologias” dos Programas “Se Liga” e “Acelera Brasil”.

Somando-se aos *royalties* da marca *Senna* e da venda de suas “tecnologias educacionais”, o Instituto também funciona por meio de “alianças estratégicas” com empresas. No Quadro a seguir, apresentamos os mais de 50 “parceiros” do IAS, o que mostra o apoio de empresas de diversos portes e ramos – telecomunicações, bancos, construtoras, empresas de tecnologia, entre muitos outros ao IAS. A essas empresas “parceiras” vinculam-se os membros que compõem o Conselho Consultivo do IAS, a quem a direção do Instituto ouve em relação às decisões⁵⁸.

ALESAT Distribuidora de Petróleo	Lide
Almap BBDO	Lua Nova
Alog	Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados
Atlas Schindler	Martins
BCG Boston Consulting Group	Maxpress
Bossa Nova Films	Microsoft
Bradesco	Neoenergia
Brasil Telecom	Netza Marketing Promocional e Eventos
Carglass	Nivea
Celpe	Oracle
Coelba	Peixoto e Cury Advogados Associados

⁵⁸ Compõem o Conselho Consultivo do IAS: 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 Anfibal de Lucca, Fundador-presidente da LUC CRA – Lucro com Responsabilidade; Gustavo Ioschpe, Fundador-presidente e sócio-proprietário da G7 Cinema; Ives Gandra da Silva Martins, Jurista; Jackson Schneider, Presidente da ANFAVEA; Juscelino Fernandes Martins, VP 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 e Walter Piacsek, VP Executivo do Banco Votorantim S/A. Fonte: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>. Acesso em 07.10.2010.

Comunique-se	Qualibest
Credicard	Rede Dental
Demarest e Almeida Advogados	Renosa
Euro RSCG Interaction	Santa Bárbara
Fábrica Comunicação Dirigida	Siemens
Gandene	Suzano Papel e Celulose
Giovanni+ DraftFCB	Tech Trade
Globo.com	TV1 Comunicação e Marketing
HP	Umbigo do Mundo
HSM	Unibanco
Intel	Unisys
Internexo	Vale
IPSOS	Vivo
JWT Brasil	Votorantim
Latin Sports	Young & Rubicam
Lenovo	

Quadro 3 – Empresas parceiras do IAS (2010).

Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenne>, acesso em 07.10.2010.

A respeito do empresariado envolvido na Educação pública, Cláudio de Moura Castro, em artigo publicado na *Revista Educação em Cena*, afirma que a participação empresarial na Educação brasileira é significativa e bem-vinda:

Estima-se que, no Brasil, a iniciativa privada movimente, por ano, pelo menos 4,7 bilhões de reais na área social. E mais da metade vai para a Educação. A fragilidade crônica da nossa Educação criou espaço para as iniciativas das empresas e de outras organizações não-governamentais. E por boas razões, pois, já que o Estado é frágil nesse setor, não adianta lamentar passivamente a sua inação ou incompetência. É agir, agir com mais força e aprender a agir com mais eficácia. Assim, temos assistido a uma evolução nos estilos de participação empresarial no ensino, já que os empresários não encontraram

modelos que ensinam o que fazer diante de uma Educação pública catastrófica. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, novembro de 2007. p.31)

Percebe-se que a iniciativa do IAS na área de Educação não é isolada, ao contrário, acompanha o movimento desencadeado por diversos empresários, em prol da “responsabilidade social” voltada à esfera social. Para MARTINS (2005, p.151),

a responsabilidade social empresarial é uma ideologia⁵⁹ que expressa o encerramento de crise e tensões hegemônicas e indica novas acomodações políticas e novas movimentações qualitativamente superiores que penetram o campo das políticas de Estado e envolvem todas as frações de classe burguesa, reordenando as relações políticas mais amplas localizadas no interior da sociedade civil.

Este pesquisador ainda aponta que, em 1995, um grupo de grandes empresários brasileiros, que se reunia informalmente na Câmara Americana de Comércio para debater filantropia empresarial, criou uma organização denominada Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) com a missão de ordenar e incentivar a intervenção burguesa na “questão social”⁶⁰. (MARTINS, 2007, p. 144) Verifica-se um intenso movimento das forças do capital em produzir uma nova Educação política com o objetivo de difundir referências simbólicas e materiais para consolidar, conforme temos procurado apontar, um padrão de sociabilidade afinado com as necessidades do capitalismo contemporâneo. MARTINS (2009, p. 22, grifos nossos), nesse sentido, sintetiza:

Iniciativas que visam a reduzir a sociedade civil à noção de “Terceiro Setor” ou “sociedade civil ativa”, incentivar as práticas de “voluntariado” e legitimar as empresas como “cidadãs”, ou organismos “socialmente responsáveis”, são exemplos da atuação das forças do capital para produzir a nova sociabilidade. Essas iniciativas

⁵⁹ O autor compreende o conceito de ideologia no sentido gramsciano, ou seja, como o conjunto de concepções e idéias que, sistematizadas, impulsionam os homens para a intervenção na realidade, com o que concordamos. (Gramsci apud Martins, 2005, p.151)

⁶⁰ Para mais detalhes, ver MARTINS (2009) e LOPES (2010).

acabaram resultando na reeducação da própria classe burguesa, permitindo o surgimento de uma “direita para o social”, **ou seja, um amplo agrupamento de empresários que passa a atuar na ampliação dos horizontes de luta política por meio de intervenções sistemáticas nas “questões sociais”**.

Foi também nesse contexto que surgiu, em 2005, o movimento “Todos pela Educação”, organizado por líderes empresariais, com propostas e enunciados para reorientar a Educação Básica no Brasil. Esse grupo de empresários, descreve MARTINS (2009, p. 22),

verificou que a baixa qualidade da Educação brasileira vinha trazendo sérios problemas para a capacidade competitiva do país, comprometendo também o nível de coesão social dos cidadãos. O grupo concluiu que a “incapacidade” técnica e política dos governos na realização de políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas para os interesses do capital. Diante dessas constatações, os empresários criaram o Todos pela Educação com a missão de mudar o quadro educacional do país, principalmente no que se refere à qualidade da Educação. O projeto elaborado para impulsionar as ações foi denominado de “Compromisso Todos pela Educação”⁶¹.

O funcionamento do IAS insere-se nesse movimento empresarial com vistas à “questão social”, de modo que seus Programas primam pela lógica das “parcerias” firmadas entre redes públicas de ensino e empresas privadas. Neste sentido, a ausência de críticas ou mesmo relações entre a “injustiça social” brasileira e os aspectos econômicos inseridos no movimento da produção capitalista mundial, estão ligadas ao fato de que a proposta defendida pelo Instituto acompanha e é funcional ao o movimento neoliberal, sobretudo no que tange à Educação. (SILVEIRA, 2007, p.50). Nesse sentido, ADRIÃO & PERONI (2009, p. 7) afirmam que:

⁶¹ O IAS co-fundou o movimento “Todos pela Educação”.

historicamente, a educação sofreu influências do mercado e, particularmente neste período do capitalismo, a gestão e o conteúdo escolar são profundamente marcados por uma noção de qualidade, instrumental ao mercado e adequada às demandas da reestruturação produtiva.

Assim, como já dissemos, o IAS atua a partir dos pressupostos de que a repetência, a evasão e o mau desempenho das Redes públicas de Educação no Brasil são conseqüências de problemas de “gestão educacional”. Por isso, os seus principais programas têm esse foco bem delimitado e procuram imprimir às Redes públicas uma nova orientação de gestão que, como veremos, filia-se ao ideário do “gerencialismo” na Educação, devido à implantação de planos de metas, gerenciamento da rotina e avaliação externa nos sistemas públicos de ensino. Dessa forma, percebe-se que a inoculação da lógica de gestão privada nas Redes públicas vem configurando as relações público-privadas na Educação.

Na próxima subseção, apresentamos os dois principais Programas do IAS voltados para a gestão educacional e que exemplificam a referida redefinição das relações entre as esferas pública e privada: o “Escola Campeã” e o “Gestão Nota 10”.

2.1.1 – Programas “Escola Campeã” e “Gestão Nota 10”

O objetivo do Programa “Escola Campeã”⁶² (PEC) era criar condições para a “melhoria na qualidade da Educação e sucesso do aluno”, e, para isso, propunha metodologias voltadas para o fortalecimento da “gestão das secretarias municipais de Educação e o gerenciamento das escolas”. Sua implantação resultou de articulação entre o IAS e a Fundação Banco do Brasil, e contou com o apoio local de diversas instituições privadas⁶³. A avaliação dos resultados do PEC foi executada pela Fundação Cesgranrio. (LÉLIS, 2006, p.35)

Conforme já apontamos, a justificativa para a implementação do PEC nas Redes públicas educacionais estava centrada no argumento, difundido pelas correntes neoliberais e reiterado pelo IAS, de que o maior desperdício dos recursos da Educação devia-se às elevadas taxas de reprovação e evasão. Para o IAS, o ensino público no Brasil não

⁶² Para nos referirmos ao Programa “Escola Campeã”, utilizaremos a abreviação PEC.

⁶³ Destaque para a Fundação Luis Eduardo Magalhães e a Fundação Lemann. Esta última é dirigida por empresários ligados ao setor financeiro e pelo ex-ministro da Educação do governo FHC, Paulo Renato de Souza.

funciona bem porque os recursos envolvidos, financeiros e humanos, são mal geridos. De acordo com Inês Kisil Miskalo, Coordenadora da área de Educação formal do Instituto, “a causa do baixo índice de desempenho da Educação pública no Brasil está mesmo na forma como é feita a sua gestão”. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, julho de 2007, p. 19)

Com esse diagnóstico, para superar as elevadas taxas de fracasso escolar mediante a adoção de uma gestão escolar eficiente, o PEC foi lançado em 2001, em 47 municípios⁶⁴ de 24 estados brasileiros, para um período de quatro anos. Ainda de acordo com informações institucionais do IAS, os municípios que participaram do PEC foram selecionados a partir de critérios como: tamanho populacional de pequeno e médio porte; municípios que fossem de fácil acessibilidade; que exercessem influência sobre uma área geográfica maior; que possuíssem recursos financeiros para serem investidos como contrapartida; que tivessem mais de oito mil alunos do ensino fundamental em sua Rede municipal, além de elevados índices de abandono e de defasagem; que apresentassem um alto índice de municipalização; e evidências de que o prefeito eleito tinha compromisso com a Educação e que priorizava a qualidade do Ensino Fundamental.

Cumpridos os requisitos, eram exigidas para o acerto formal da “parceria” a assinatura de um “Instrumento de Parceria” pelos municípios e a nomeação de um gerente municipal que se ocupasse especificamente da gestão do PEC.

A figura seguinte ilustra a abrangência do Programa “Escola Campeã”:

⁶⁴ Entre os quais esteve Joinville-SC, campo desta pesquisa.

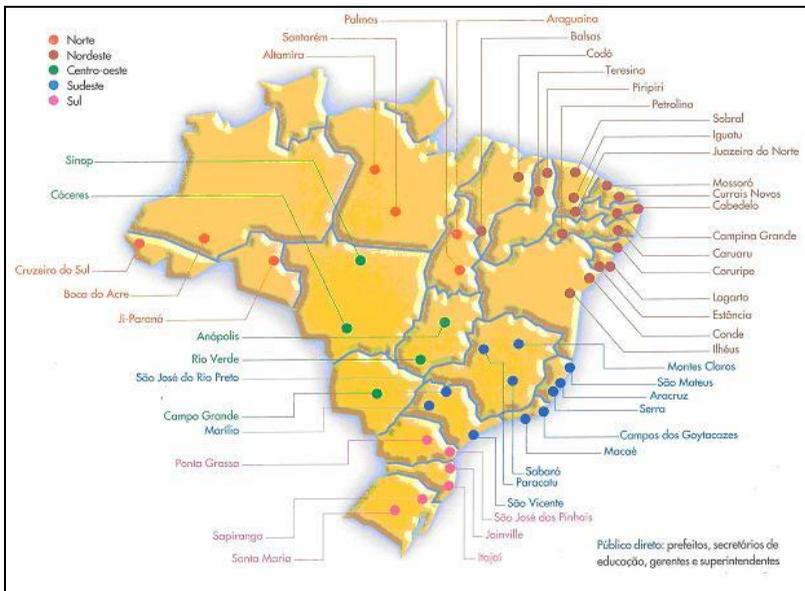


Figura 3 – Programa “Escola Campeã” nos municípios brasileiros (2001-2004). LÉLIS, 2006, p. 38.

Em 2005, após o encerramento das atividades do PEC, o IAS lançou o Programa “Gestão Nota 10” como uma espécie de aperfeiçoamento do anterior. Até 2009, esse Programa havia sido adotado como política pública em 346 municípios⁶⁵ de 22 estados brasileiros, com quase 930 mil crianças atendidas e mais de 30 mil educadores formados⁶⁶.

Na mesma linha do PEC, o Programa “Gestão Nota 10” trabalhava com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e coleta de informações, além de implementar nas Redes públicas um sistema de gerenciamento “com indicadores e metas, capacitação de profissionais e monitoramento em tempo real: estabelece metas a serem parceladas e cumpridas pelas escolas e Secretarias de Educação, devidamente ajustadas a cada ano letivo a

⁶⁵ Entre os municípios atendidos estão Joinville (SC), Itajaí (SC), Campo Bom (RS), Ponta Grossa (PR), São José dos Pinhais (PR), Marília (SP), Ribeirão Pires (SP), São José do Rio Preto (SP), São Vicente (SP), Sabará (MG), Virginópolis (MG), São Mateus (ES), Rio Verde (GO), Cáceres (MT), Sinop (MT), Araguaína (TO), Ji-Paraná (RO), Cruzeiro do Sul (AC), Boca do Acre (AM), Altamira (PA), Santarém (PA), Pastos Bons (MA), Teresina (PI), Piriápolis (PI), Conde (BA), Caruaru (PE), Petrolina (PE), Sobral (CE).

⁶⁶ Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>. Acesso em 07.10.2010

partir da realidade dos resultados obtidos no ano anterior”⁶⁷. Nota-se que as ações do IAS estão diretamente ligadas aos diretores de escola e equipes de Secretaria de Educação. Nessa direção, a presidente do IAS defende a centralidade da “gestão eficaz” para a qualidade da Educação:

Dentre os diversos matizes que compõem o quadro de uma Educação pública de qualidade encontra-se, sem dúvida, a **gestão. É ela que imprime o tom dos resultados, conferindo-lhe maior ou menor grau de sucesso.** Por isso, a gestão está na essência dos Programas do Instituto Ayrton Senna e caracteriza suas ações, de forma a colaborar com os municípios e estados parceiros na adoção de práticas e ferramentas que confirmam **eficiência e eficácia** às suas políticas públicas na área da Educação. A gestão, entendida como articulação entre os diversos tipos de recursos – humanos, materiais e financeiros – e os conhecimentos existentes em todos os níveis, não é uma simples formalidade. Ela é um meio que possibilita ao gestor não só detectar os problemas com que a Educação pública se depara, mas, principalmente, propor soluções efetivas de superação, em tempo real. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, outubro de 2008. p.5, grifos nossos)

Assim, com vistas à “gestão eficaz”, os objetivos do Programa “Gestão Nota 10” são apresentados da seguinte forma:

Elevar a qualidade da aprendizagem de forma equitativa e promover a articulação de todas as condições necessárias para a eficácia dos processos educacionais nas Redes públicas de ensino, incluindo princípios de gestão nas quatro esferas da Educação formal: aprendizagem, ensino, rotina escolar e política educacional. Também objetiva fortalecer a competência técnica das lideranças e das equipes de trabalho, criando uma interação ativa e cooperativa na escola e entre a escola e a secretaria de Educação.⁶⁸

⁶⁷ Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>. Acesso em 07.10.2010.

⁶⁸ Idem.

Afirmando a “eficácia” do Programa, destaca-se o depoimento de uma diretora de escola pública de Pernambuco:

O sucesso da aprendizagem dos alunos está contagiando toda a escola. Os professores têm dedicação total e são qualificados. As crianças que estavam marcando passo na mesma série, agora estão sendo alfabetizadas e acelerando. Estou particularmente feliz. Mudou o rumo, mudou a história, mudou a rotina, mudou tudo na escola. Eu queria que o mundo inteiro soubesse!⁶⁹

Como se pode notar o tom propagandista das informações contidas na página eletrônica a respeito do Programa “Gestão Nota 10” procura legitimar a difusão da lógica de funcionamento privado às Redes públicas de Educação. Em relação a esse aspecto, o Relatório de Pesquisa sobre a “parceria” do IAS com Sistemas educacionais públicos em municípios do Rio Grande do Sul, desenvolvida pela professora Vera Peroni e sua equipe, conclui que:

A política instituída pelo Instituto Ayrton Senna com os Programas “Gestão Nota 10” e “Escola Campeã” é a materialização dos interesses mercantis das classes dominantes. Estes programas visam ser uma solução para a Educação pública, pois partem do pressuposto da ineficiência do ensino público, e por isso introduzem políticas de acompanhamento de resultados das aprendizagens dos alunos objetivando o fortalecimento das lideranças e equipes de trabalho, tanto nas unidades escolares como nas Secretarias de Educação, a fim de qualificar o desempenho escolar de jovens e crianças. (PERONI, 2008, p.54)

O caráter privatista de que se revestem Instituições como o IAS, segundo DOURADO & BUENO (2001, p.1),

é resultante, dentre outras coisas, do alargamento das funções do *ethos* privado ainda que

⁶⁹ Ibidem.

subvencionadas pelo poder público. Tal quadro produz uma situação perversa da ação estatal na medida em que esta não estabelece as fronteiras e diferenças entre os interesses coletivos e os interesses particulares, facultando a emergência da privatização do público e, conseqüentemente, a interpenetração entre as esferas público e privado.

Os modelos de gestão utilizados nos Programas do IAS constituem, portanto, casos exemplares dessas novas relações entre as esferas pública e privada no âmbito da Educação brasileira. Com esta perspectiva, na próxima seção, tratamos da análise da “parceria” estabelecida entre a SME-Joinville e o IAS entre os anos de 2001 a 2008.

2.2 – A “parceria” entre o Instituto Ayrton Senna e a Prefeitura de Joinville-SC (2001-2008)

Antes de iniciarmos a análise da “parceria” SME-IAS, cabe fazer uma breve caracterização do município de Joinville, campo desta pesquisa.

Localizada na região Sul do Brasil, Joinville é considerado município-pólo da microrregião Nordeste do Estado de Santa Catarina, está situado a 180 km da capital catarinense, Florianópolis, e abriga uma população de 487 mil habitantes em 2007, conforme estimativa do IBGE.

A história de Joinville remonta ao surgimento da colônia Dona Francisca, quando do contrato assinado em 1849 entre a Sociedade Colonizadora de Hamburgo e o príncipe e a princesa de Joinville (ele, filho do rei da França, ela, irmã do imperador D. Pedro II), mediante o qual estes cediam oito léguas quadradas à referida Sociedade, para que fossem colonizadas. Assim, a “história oficial” de Joinville começa com a chegada da primeira leva de imigrantes europeus e a fundação da cidade em 9 de março de 1851. (SANTOS, 2005, p. 57)

De acordo com CAMPOS (1997, p. 60), além de “Manchester Catarinense”, Joinville também é conhecida como “Cidade das Flores”, “Terra dos Príncipes”, “Terra do Trabalhador”, adjetivos que pretendem revelar a vocação industrial do município, a beleza de seus jardins, sua origem no antigo principado de Joinville e, especialmente, as características de seu povo “ordeiro e trabalhador”. Autora explica, ainda, que a história de Joinville presente nas narrativas oficiais é uma

apologia da saga dos imigrantes alemães que naquela região se estabeleceram no final do século XIX, firmando as bases para o processo de industrialização, que se imporia como principal marca econômica da cidade já naquela época:

Contam-se os fatos a partir da história dos homens que fundaram as empresas, as quais de empreendimentos modestos se “transformaram rapidamente” em grandes potências econômicas. Assim é contada a história da Consul (hoje Multibrás), da Fundação Tupy (maior metalúrgica da América Latina), da Cia. Hansen Industrial, da Cia Wetzel, precursoras do processo de industrialização de Joinville, atualmente lideranças nacionais nos respectivos mercados de atuação. (CAMPOS, 1997, p.60)

Ainda segundo a autora, a “vocação para o trabalho” dos operários e a “cordialidade” dos empresários locais, alicerçou durante anos os discursos oficiais, alimentando, no imaginário social, que a cultura para o trabalho era a essência da própria história da cidade. No entanto, conforme demonstraram os registros históricos, os movimentos operários não eram inexistentes e os conflitos trabalhistas eram respondidos com a repressão patronal e policial:

[...] aliando repressão e paternalismo, os empresários locais, ainda hoje, tratam as relações de trabalho como caso de polícia, respondendo aos movimentos reivindicatórios com intervenção das ‘forças militares’ do Estado e com amplas políticas de benefícios [...] que funcionam tanto como mecanismos de ‘compensação’ pelos baixos salários pagos, como instituem, simultaneamente, relações de dependência e cooperação dos trabalhadores com as empresas. (CAMPOS, 1997, p. 58)

A partir de 1984, Joinville vive uma “virada gerencial” na sua administração pública. Um novo modelo de administração municipal, influenciado pelos preceitos neoliberais materializados nos governos Reagan, nos Estados Unidos, e Thatcher, na Inglaterra, é posto em marcha com o mandato do Prefeito Wittich Freitag, do antigo PFL, ex-proprietário da empresa catarinense de eletrodomésticos Consul.

Naquele momento, o Prefeito Freitag anunciou que administraria a cidade “como quem administra uma empresa”. (CAMPOS, 2001, p. 38)

Essa conjuntura conformou as condições para que a gestão municipal priorizasse, desde então, uma “agenda” de corte privado também para a Educação, seja pela adesão aos Programas e métodos gerenciais do IAS, seja pela intensificação das relações público-privado na Educação Infantil⁷⁰.

Atualmente, Joinville é o município mais populoso e industrializado de Santa Catarina e é responsável por 0,6% das exportações brasileiras e quase um quarto das exportações catarinenses. A cidade possui um denso parque fabril com cerca de três mil indústrias e mais de 50 mil funcionários, e o Produto Interno Bruto (PIB) das indústrias do município ultrapassa os 4,6 milhões de reais. São destaque os setores metalmeccânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico, farmacêutico e pólo de informática.⁷¹

2.2.1 – Rede Municipal de Educação de Joinville: algumas características

A industrialização ocorrida em Joinville, principalmente nas décadas 1960 e 1970, era considerada o móvel do desenvolvimento, e a Educação passava a ter um papel-chave na “padronização da mão-de-obra”⁷². A criação da Secretaria Municipal de Educação de Joinville insere-se nesse contexto.

Conforme COSTA (2005), a SME-Joinville foi criada em 1975, no governo do Prefeito Ivo Figueira de Campos, sob o comando da primeira Secretária Municipal de Educação, a joinvilense Juracy Maria Brosig. No bojo da municipalização do Ensino, regulamentada pela Lei 5692/71, a SME começa os seus trabalhos responsabilizando-se pela administração da Rede de Ensino do então 1º grau, correspondente, hoje, às séries iniciais e finais da Educação Básica:

Em 1976, o município já possuía 47 escolas com um total de aproximadamente 8.000 crianças e 370 professores. [...] A meta não era só melhorar os prédios, mas também qualificar o quadro

⁷⁰ Sobre as relações público-privado na Educação Infantil, ver CAMPOS & CAMPOS (2009).

⁷¹ Disponível <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> acesso em 08.10.2010.

⁷² Composta por pessoas oriundas das áreas rurais ou de locais onde não havia setor industrial, as quais, portanto eram vistas como despreparadas para o trabalho na indústria. (COSTA, 2005, p.119)

docente com realização de cursos de especialização nas diversas áreas do ensino. (COSTA, 2005, p. 124)

No entanto, foi somente em 1999 que a SME instituiu oficialmente o seu próprio Sistema de Educação, quando foi aprovada a Lei nº 4.077 em 23/12/1999, que criou o Sistema Municipal de Educação (JOINVILLE, Plano Municipal de Educação, 2005, p. 20).

Atualmente, a RME-Joinville oferece atendimento educacional, conforme a legislação em vigor, para as etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, etapas iniciais da Educação Básica, além da oferta da modalidade de Educação de Jovens e Adultos com foco no Ensino Fundamental.

Segundo o Plano Municipal de Educação de Joinville (2005, p. 20), o objetivo da RME é “garantir ensino público de qualidade que assegure condições de formação integral ao estudante, para o sucesso no prosseguimento dos estudos, nas relações sociais, nos compromissos com o mundo do trabalho e para o exercício pleno de sua cidadania”. Quanto à missão da RME, o referido Plano destaca:

Estabelecer diretrizes para o atendimento à Educação infantil e assegurar o acesso, a permanência e a aprendizagem dos alunos em idade escolar, no ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive, àqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria, proporcionando a todos Educação de qualidade, promovida e incentivada com a colaboração da família e da sociedade, visando o desenvolvimento do estudante para uma aprendizagem continuada e seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. (JOINVILLE, Plano Municipal de Educação, 2005, p. 20)

Em se tratando de matrículas na Educação Básica, Joinville apresenta, hoje, a maior Rede de ensino do estado de Santa Catarina, consideradas todas as Redes, inclusive a privada. Se somarmos todos os estudantes matriculados nas três etapas da Educação Básica, excluindo-se as matrículas na Educação de Jovens e Adultos, obteremos um total de mais de 103 mil estudantes.

Considerando-se as etapas de ensino e o total de matrículas, observamos que o peso maior está no ensino fundamental, com 71.928

matrículas, o que representa quase 70% do total, de acordo com o Gráfico a seguir.

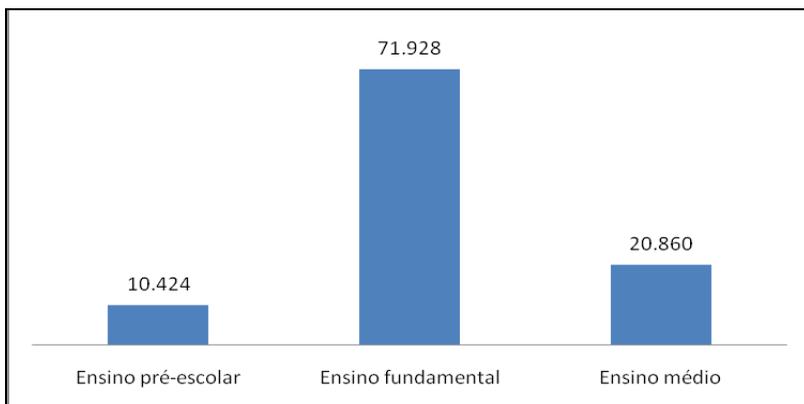


Gráfico 2 – Matrículas na Educação Básica de Joinville (2009). IBGE

Em relação ao Ensino Fundamental, o peso da RME-Joinville no total de matrículas, no Gráfico seguinte, representa 64%, enquanto a Rede privada atende apenas a 11% da demanda total.

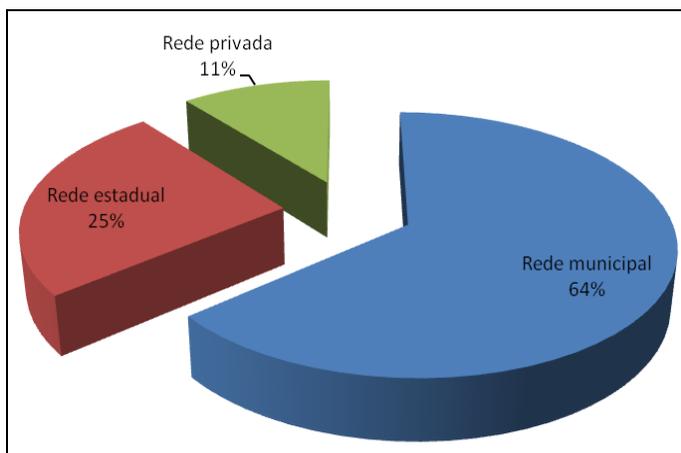


Gráfico 3 – Matrículas no Ensino Fundamental em Joinville (2009). IBGE

Já do ponto de vista da análise dos dados referentes ao tipo de dependência administrativa das Redes – pública ou privada – relacionada com as etapas e os níveis de Educação, temos os seguintes indicadores: 84% dos estudantes são atendidos na Rede pública

municipal e estadual, enquanto que 16% estão matriculados na Rede privada. Proporcionalmente, a Educação pré-escolar é aquela que concentra os maiores indicadores de atendimento privado: 38% das crianças matriculadas.

No que concerne à vinculação dos docentes, também é na RME que encontramos os indicadores mais expressivos: 52% pertencem aos quadros do magistério do município enquanto que 31% vinculam-se às escolas estaduais; já nas escolas privadas atuam 17% de professores. Quanto à formação, os docentes da RME-Joinville são, em sua maioria, graduados, atuando principalmente no Ensino Fundamental, que possui, tanto nos anos iniciais como nos finais, uma parcela majoritária de professores com nível de graduação, respectivamente, 74,4% e 89%.

Exposta esta caracterização geral da RME, na próxima seção apresentaremos a “entrada” do IAS em Joinville a partir de dados obtidos na pesquisa de campo.

2.2.2 – O início da “parceria”: implantação das ações e resistências iniciais

Nesta subseção, trataremos da chegada do IAS à Prefeitura de Joinville e do estabelecimento da “parceria” do Instituto com a RME. Para subsidiar a análise utilizamos como fontes documentais especialmente o Relatório da SME (2001-2004), que apresenta um relato sobre a chegada do IAS ao município, assim como os questionários respondidos, por ocasião da presente pesquisa, pelos profissionais da RME-Joinville.

Segundo o referido Relatório, em 2000, a taxa média de aprovação dos alunos das séries iniciais e finais da RME-Joinville era de 92%, a evasão de 1ª a 4ª séries era de 1,08% e havia cerca de 5.900 alunos estudando no turno intermediário (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p. 7-10). Com exceção do número de alunos no turno intermediário, nota-se que as taxas de aprovação e evasão da RME-Joinville naquela época estavam melhores que a média nacional, números que, *a priori*, não justificariam o estabelecimento da “parceria” com o IAS.

No entanto, no final de 2000, o IAS chegou a Joinville por intermédio do então vice-prefeito Marco Antônio Tebaldi (PSDB), que se tornaria prefeito da cidade na gestão seguinte. Tebaldi trouxe o Programa “Escola Campeã” ao município, depois de participar de um encontro de prefeitos em Brasília, naquele mesmo ano. De acordo com o Relatório da SME (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.12), “em reunião com o Secretário de Educação, Professor Sylvio Snieckowski, e

equipe pedagógica”, os profissionais da SME foram informados que a Prefeitura de Joinville adotaria o Programa “Escola Campeã” (PEC) em sua RME.

Embora não esteja claro no Relatório da SME, inferimos que a reunião referenciada acima tenha acontecido durante o ano de 2001. Isso porque o “Primeiro Aditivo ao Instrumento Particular de Parceria” entre a Prefeitura de Joinville e o IAS foi realizado em Abril de 2002 e fazia referência a um “Instrumento” já firmado em 2001.⁷³

O Relatório da SME (2004) registra que o primeiro encontro com os diretores das escolas do município com o objetivo de informar sobre a “parceria” ocorreu em Maio de 2002:

No auditório da Escola Técnica Tupy, [contou-se] com a presença do Sr. Estevão Bakô, gerente executivo [do PEC] pela Auge, da coordenadora de gestão municipal, Profa. Elci Pimenta Costa Santos, da coordenadora de gestão escolar, Profa Marilda Ouverney Marques Brum, e do Prefeito em exercício, Eng. Marco Antonio Tebaldi. Esse encontro ocorreria em cinco dias, mas pelo fato de Joinville ser o primeiro município a ser orientado pela Profa Marilda, acredita-se que a mesma não estava suficientemente preparada para trabalhar com um grupo de cerca de 80 pessoas. O encontro acabou sendo encerrado no terceiro dia. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.12)

Ante essa situação, o primeiro encontro causou impacto negativo em relação ao PEC, “chegando-se a crer que o mesmo não traria avanços e que, talvez, tivéssemos mais para ensinar do que para aprender”. Assim, o impasse, continua o relato, ocasionou “receio, ceticismo e muita resistência por parte da equipe da SME e dos dirigentes escolares”. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.12)

Ainda compondo a “onda” de contratemplos do início do Programa, ocorreu em Joinville, em Julho de 2002, o II Encontro Regional de Secretários e Gerentes dos municípios parceiros do IAS⁷⁴:

⁷³ Tivemos acesso apenas ao “Primeiro Aditivo ao Instrumento Particular de Parceria”, que será discutido na próxima subseção, que trata da regulação da “parceria”.

⁷⁴ Os municípios foram: Aracruz-ES, São Mateus-ES, Goytacazes-RJ, Macaé-RJ, Marília-SP, São José do Rio Preto-SP, São Vicente-SP, Montes Claros-MG, Paracatu-MG, Sabará-MG, Ponta Grossa-PR, São José dos Pinhais-PR, Itajaí-SC, Santa Maria-RS e Sapiranga-RS. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.12)

Uma vez que estava em Joinville o principal idealizador do PEC, Prof. João Batista de Oliveira Araújo, marcou-se para as 19h do dia 31 de julho de 2002, uma palestra para professores, diretores, presidentes de APP's e pais de alunos. A equipe da SME esperava aproveitar a oportunidade para esclarecer à comunidade escolar o que era realmente o PEC. Essa palestra teria sido fundamental no desenvolvimento do Programa em Joinville, mas “por falta de voz”, o Prof. João ficou impossibilitado de falar. Foi necessário ligar para as escolas, na última hora, e cancelar a palestra, o que causou repercussão bastante negativa na Rede. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.13)

De fato, os profissionais da RME pesquisados por ocasião de nossa pesquisa, quando questionados acerca de possíveis resistências da RME em relação à implementação do PEC, também afirmaram que a adoção da “parceria” gerou descontentamento. No entanto, quase metade deles afirmaram que as resistências foram pontuais e desorganizadas, o que não interferiu de forma efetiva na implementação das ações, conforme mostra o Gráfico a seguir:

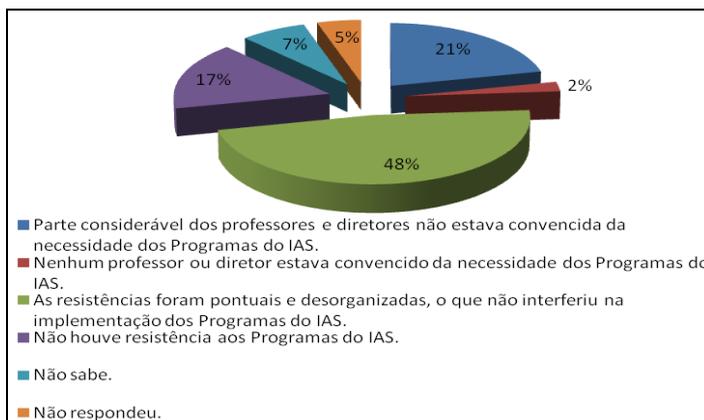


Gráfico 4 – Resistências dos profissionais da RME-Joinville à implementação dos Programas do IAS. Elaboração própria, a partir da pesquisa realizada com os profissionais da RME-Joinville.

Em relação à resistência dos profissionais, FONSECA, OLIVEIRA & TOSCHI (2004, p. 58) consideram que:

a atitude de recusa diante de inovações pode refletir a percepção realista de possíveis riscos que acarretam, sem que os professores estejam prontos para assumi-los. Isso porque as propostas muitas vezes não levam em conta as condições efetivas de trabalho dos mestres, nem as relações de poder estabelecidas na escola [...]. Nesse caso, resistir a uma mudança significa preservar-se, dizer não à lógica reguladora, ao conhecimento elaborado por especialistas alheios à escola.

Para além dos contratemplos no início do processo, uma razão mais forte para que a RME-Joinville resistisse à “parceria” pode ter sido a ausência de um debate mais amplo e anterior à tomada de decisão da SME. De acordo com o Relatório da SME, a introdução do PEC na RME foi realizada por meio de “planejamento participativo”:

O serviço de superintendência começou a elaboração de um planejamento participativo. [...] Houve um trabalho mais intenso do Secretário de Educação, da gerente do Programa e da superintendência para que a questão dos equívocos e da resistência junto às escolas fossem vencidos. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.14, grifos do autor)

No entanto, contradizendo as informações oficiais, os dados que obtivemos em nossa pesquisa, junto aos profissionais da RME, informam que a adoção do PEC não foi objeto de discussão nem resultante de processos participativos de deliberação. Ao contrário, 55% dos pesquisados afirmaram que a decisão foi tomada pela SME com a concordância dos diretores, sendo os Programas apresentados posteriormente aos professores, já para implementação.

Em menor escala, mas também indicando a falta de participação nesse momento inicial, 33% dos entrevistados disseram que a decisão de adotar os Programas foi tomada pela SME, excluindo a participação tanto dos diretores como de especialistas. Se confrontarmos os dados de nossa pesquisa com as informações que constam nos documentos,

evidencia-se que, de fato, a decisão foi tomada “por cima”, buscando-se, posteriormente, a adesão de diretores e, por fim, de professores. Tanto é que, quando indagados sobre como tomaram conhecimento da “parceria”, 26% dos pesquisados afirmaram ter sabido por comunicado escrito oficial da SME, ou por meio de conversas informais com colegas professores da RME (19%), ou ainda pela da Direção de sua escola (17%).

Sendo uma decisão unilateral, mas que requeria adesão e consenso para sua implementação, a SME de Joinville participou, em 2003, do III Encontro Regional dos Secretários de Educação, Gerentes e Superintendentes Escolares dos municípios “parceiros” do IAS, realizado em Belo Horizonte – MG. O objetivo era buscar mais subsídios para o convencimento da RME sobre a adoção do Programa do IAS. O Relatório da SME aponta que esse Encontro funcionou como “divisor de águas” entre a época da resistência e o momento seguinte, de maior aceitação da “parceria”:

Esse Encontro é que realmente trouxe subsídios para a consolidação do Programa. A partir dele, pôde-se contar com melhores encaminhamentos e material adequado para coordenar e orientar **todos os esforços no sentido de que o programa se desenvolvesse e produzisse os resultados almejados.** [...] **A partir do segundo semestre de 2003, a Rede municipal de ensino de Joinville começou, gradativamente, a quebrar as resistências, superar os obstáculos e incorporar a política do programa.** (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p. 13-14, grifos nossos)

O trecho do Relatório em questão aponta para a esperança de que o PEC produzisse os “resultados almejados”. Mas quais seriam esses resultados? Por que motivos, mesmo diante das resistências da Rede em incorporar o Programa, a SME teria se esforçado para seguir com a implementação da “parceria”?

Sobre esse aspecto, os profissionais pesquisados apontaram, em ordem de prioridade, alguns motivos que, segundo eles, teriam levado a SME a estabelecer a “parceria” com o IAS. Como destaque nas afirmações dos pesquisados figura a intenção de se obter mais recursos para a Educação, caso o desempenho da RME melhorasse, e atingir um melhor desempenho dos alunos nas provas de avaliação nacional (SAEB, Prova Brasil). Essa indicação de fato parece ter sido um dos

principais motivos, conforme podemos observar a seguir, no depoimento⁷⁵ da Gerente do PEC na SME-Joinville:

“Escola Campeã” se chamava o programa. E o que consistia esse programa “Escola Campeã”: era um desafio para esses municípios que aderissem a esse programa melhorassem o ensino no seu município, era um desafio. E aí o vice-prefeito na época reuniu-se conosco, perguntou se a gente tinha vontade e nós dissemos: com certeza é isso que estamos querendo. Nós tínhamos aí um índice de reprovação da primeira série que era de 25%, é um absurdo, a gente não se conformava com isso aí, mas também não se dava conta de melhorar. Então vontade só não adianta, você tem que ter luzes, alguma coisa a mais você tem que ter. Claro que tem que ter investimento, também, investimento financeiro, né. E o que constava nessa “Escola Campeã”? Aí constava assim: prédios bons, óbvio, o aluno tem que ter prédio bom, confortável, bonito, pra estudar porque a auto-estima dele, ele já tem que sair de casa com aquela auto-estima boa, pensando assim: “a minha escola é maravilhosa, é boa, lá eu tenho bons professores, lá eu tenho merenda saudável, lá eu gosto de ficar. Começava por aí, eu gosto de ir para minha escola. (CASTRO, 2009, p. 4).

Esse depoimento da gerente do Programa à época pode nos auxiliar a compreender por que a maioria dos nossos entrevistados afirmou acreditar na existência de motivações financeiras para a adoção do PEC, como se fossem disponibilizados mais recursos para aqueles que obtivessem melhor desempenho. Nesse sentido, nossa hipótese é que tenha circulado entre os profissionais da RME-Joinville um discurso com esse teor, cujo apelo de “bem comum” e de responsabilidade de todos pela melhoria da Rede podem ter atenuado as resistências iniciais devido ao seu forte potencial mobilizador.

Associadas as estratégias de convencimento e de estabelecimento de consenso com os profissionais da Rede, o governo municipal também promoveu uma reorganização na estrutura hierárquico-administrativa da SME-Joinville, com a criação de novas funções e redefinições de outras,

⁷⁵ Depoimento concedido à CASTRO, extraído de CASTRO, M. L. S. de.. *Qualidade da educação básica: o caso de Joinville*. Artigo apresentado na ANPAE, 2009.

além de mudanças nas denominações dos cargos que constavam em seu organograma. Registre-se que esse processo de reorganização era uma das exigências constantes do “Instrumento Particular de Parceria” entre o IAS e a Prefeitura de Joinville. Nesse “Instrumento”, estabelecia-se a necessidade de um Superintendente Geral para:

superintender as escolas, sendo co-responsável ao lado do respectivo Diretor pelo resultado obtido pela unidade escolar. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Primeiro Aditivo ao Instrumento Particular de Parceria, 2002).

A Figura 4 nos dá uma idéia da reorganização da SME após a “parceria”:

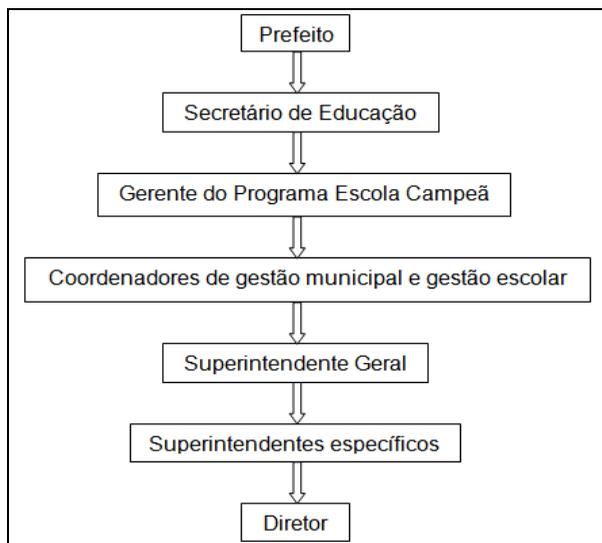


Figura 4 – Organograma da SME-Joinville pós-parceria. Elaboração própria, a partir das fontes documentais.

De acordo com a reestruturação hierárquica, as respectivas responsabilidades de cada sujeito também se redefiniram em consonância às orientações da “parceria”, conforme reproduzimos a seguir:

<p>Prefeito</p> <ul style="list-style-type: none"> -Adotar o Programa como política pública, isto é, como proposta de estruturação da Secretaria de Educação para a prática da equidade e da qualidade da aprendizagem, no estado ou município. -Garantir a adoção dos instrumentos legais necessários à implantação da política educacional definida. -Assegurar os recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com o Programa e com a política educacional estabelecida. -Priorizar os aspectos técnicos em detrimento dos político-partidários. -Acompanhar os resultados e o cumprimento das metas definidas pela Secretaria de Educação. -Delegar ao Secretário de Educação a execução do Programa, dando-lhe autonomia e o apoio que a função exige. 	
<p>Secretário de Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> -Alinhar-se com as determinações do Governador/Prefeito e assegurar o Programa “Gestão Nota 10” como ação estrutural da Secretaria de Educação. -Diagnosticar/ conhecer o perfil de atendimento da Rede de ensino e dos alunos. -Integrar as Redes de ensino. -Garantir os recursos humanos, materiais e financeiros, e os espaços físicos compatíveis com as determinações e necessidades dos Programas. -Garantir diretores de escola com competência técnica, selecionados por provas, e comprometidos com a política da Secretaria de Educação e responsabilizados pelos resultados e alcance das metas. -Integrar as ações, resultados e práticas dos projetos às demais ações da Secretaria. -Garantir o cumprimento do mínimo legal de 200 dias letivos/ 800 horas. -Adoção de EJA para os maiores de 15 anos. -Adoção de política de alfabetização para a 1ª do Ensino Fundamental. -Acompanhar o desenvolvimento e os 	<p>Gerente</p> <ul style="list-style-type: none"> -Analisar a implementação da política educacional. -Subsidiar as decisões da Secretaria de Educação com os dados relevantes à política educacional. -Atuar ativamente no processo de definição das metas relativas a cada indicador do sucesso educacional. -Receber e analisar o consolidado dos dados referentes ao funcionamento e autonomia de todas as escolas. -Gerenciar mensalmente o alcance das metas pelas escolas. -Acompanhar o desenvolvimento das ações e analisar os dados consolidados do Programa, de forma integrada e articulada com os demais setores/ coordenações da Secretaria de Educação. -Apoiar, fortalecer e orientar em serviço os superintendentes escolares para o alcance das metas do seu grupo de escolas, com base nas informações por eles levantadas e também na observação direta sobre as escolas. -Rever sistematicamente a aplicabilidade das normas e leis educacionais com vistas à melhoria contínua dos resultados e ao alcance das metas.

resultados do Programa.	
<p>Superintendente Escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> -Acompanhar a implementação da política educacional municipal/estadual. -Ser o elo entre a escola e a Secretaria de Educação no processo de implementação das ações do Programa. -Acompanhar, nas escolas sob sua responsabilidade, a implementação das autonomias administrativa e pedagógica, e da gestão financeira. -Pactuar com o diretor, no início do ano, as metas da escola, de acordo com as metas definidas pela Secretaria de Educação para a Rede de ensino. -Responsabilizar-se, conjuntamente com o diretor, pelo cumprimento do calendário escolar, pelos resultados e pelo alcance das metas da escola. -Apoiar o diretor na integração e articulação dos projetos desenvolvidos na unidade escolar, tais como: Se Liga, Acelera Brasil, Circuito Campeão e “Gestão Nota 10”. -Gerenciar mensalmente o alcance das metas do grupo de escolas sob sua responsabilidade, através das rotinas da Sistemática de Acompanhamento. -Avaliar o desempenho e fortalecer a liderança do diretor, e capacitá-lo em serviço para atuar de forma integrada com a comunidade escolar. 	<p>Diretor</p> <ul style="list-style-type: none"> -Garantir a implementação da política educacional definida pela Secretaria de Educação. -Implementar as autonomias administrativa e pedagógica, e a gestão financeira na escola, de acordo com o estabelecido pela Secretaria de Educação. -Responsabilizar-se pelos resultados da escola. -Gerenciar mensalmente o alcance das metas da escola. -Coletar, analisar e consolidar dados referentes ao funcionamento da escola e repassá-los ao superintendente escolar. -Acompanhar e avaliar a atuação e o resultado do trabalho do coordenador pedagógico da escola e dos professores. -Liderar os membros da comunidade escolar no alcance das metas da escola. -Trabalhar em conjunto com o superintendente escolar na constante busca da melhoria da qualidade da aprendizagem.

Quadro 4 – Responsabilidades de cada autoridade durante as ações SME-IAS na RME-Joinville. Grifos nossos. Elaboração própria a partir do Manual “Sistemática de Acompanhamento” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2006)

Na análise do Quadro acima, destacamos alguns compromissos. O Prefeito do município deve adotar os Programas do IAS como “política pública”, dedicando às ações todo apoio necessário. Considerando que o município é o contratante, não caberia a ele estabelecer as condicionalidades, as regras do contrato? Não estaria

ocorrendo, pelos termos da “parceria”, uma subordinação do poder público aos ditames do IAS?

Observa-se que os termos contratuais colocam explicitamente para o município o compromisso de que a Prefeitura assuma o Programa “Escola Campeã” como uma “política pública” e, mais, que este programa se constitua na base para a “estruturação da secretaria de Educação” (compromisso do Prefeito). Além disso, também se apresenta como compromisso colocar todos os recursos (humanos, físicos, financeiros) disponíveis às “determinações e necessidades” do Programa (compromisso do Secretário).

O que parece ser ainda mais grave é a responsabilidade do município em garantir a adoção dos instrumentos legais para a implementação da política educacional definida, no sentido da introdução consentida da atuação de uma entidade privada no interior da Rede pública.

Além de um Gerente exclusivo para o PEC, o trabalho de superintendência também parece ter constituído um marco na implementação das ações do IAS. Trata-se da criação de um cargo específico, inexistente no organograma da Secretaria, que deveria prestar contas ao Gerente do PEC.

Segundo o Instrumento Particular de Parceria, o Superintendente-geral deveria “exercer o papel de interlocutor oficial entre as escolas e a SME, especialmente quanto às medidas que assegurem a viabilidade de uma Rede de escolas autônomas no município”. Além disso, esse novo sujeito deveria “promover a articulação interna da SME de forma a assegurar a unidade de comando da SME sobre as escolas e a provisão dos meios necessários ao funcionamento destas”. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Primeiro Aditivo ao Instrumento Particular de Parceria, 2002, p. 4)

O Superintendente específico era responsável por um grupo delimitado de escolas e todos eles estavam subordinados à Superintendência geral:

Antes do programa, a equipe da SME atuava mais como fiscalizadora do trabalho das escolas, muitas vezes apontando as falhas sem, ao menos, propor medidas de correção. Não havia um profissional que conhecesse todo o trabalho da escola. Cada um fazia uma parte, porém ninguém se responsabilizava pelo todo e, diante de um problema, o diretor escolar não tinha,

especificamente, a quem se dirigir. Hoje são dez superintendentes, cada um acompanhando, em média, sete escolas. Semanalmente, sempre às segundas-feiras, acontece uma reunião para a elaboração de um planejamento participativo e avaliação do trabalho. **Os problemas são resolvidos coletivamente e está havendo uma ótima integração entre superintendentes e diretores escolares.** [...] O compromisso dos superintendentes com o acompanhamento sistemático das rotinas nas escolas, a articulação entre gerência e superintendência, têm produzido resultados mais eficientes nas escolas e na SME. (JOINVILLE, SME, Relatório, 2004, p.18, grifos nossos)

No entanto, em relação à “ótima integração” entre superintendentes e diretores, não houve completa concordância dos profissionais pesquisados. Na opinião de 43% dos profissionais que participaram de nossa pesquisa, o trabalho do Superintendente foi importante, porque acompanhou mais de perto o desenvolvimento do trabalho na escola. Já para 31%, isso não foi bem assim, pois o Superintendente fazia pressão pelo cumprimento das metas estabelecidas; 7% dos profissionais afirmaram, ainda, que a referida função confundia e atrapalhava o trabalho do Diretor.

Enfim, os dados que obtivemos junto aos profissionais da RME-Joinville que na “ponta do sistema” tinha a função de adotar e implementar os procedimentos preconizados no “modelo” de gestão do IAS, associados às fontes documentais, nos levam a concluir sobre alguns aspectos da introdução das ações SME-IAS. Em primeiro lugar, como já dissemos, o estabelecimento da “parceria” ocorreu “pelo alto”, isto é, sem participação ou consulta aos profissionais da RME. Nesse processo, houve resistências por parte dos sujeitos, mas estas não se expressaram de maneira organizada, o que parece não ter ameaçado efetivamente o andamento das ações. Além disso, a hierarquia da SME modificou-se em função da “parceria”, com a introdução de novos atores como o Gerente e o Superintendente, e a redefinição das responsabilidades de todas as instâncias.

Neste sentido, é preciso marcar o elemento central desta primeira parte de análise da “parceria” SME-IAS: mais do que adotar um ou outro procedimento para melhorar o fluxo interno do sistema, ou potencializar a aprendizagem dos alunos, a “parceria” de fato,

subordinou a RME às exigências do IAS. Isso fica evidente no compromisso firmado no Instrumento Particular de Parceria: “criar condições legais para o desenvolvimento pleno do Programa”. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Primeiro Aditivo ao Instrumento Particular de Parceria, 2002, p. 3)

Tratava-se, nesse sentido, de criar um novo conjunto de regulações locais que tivessem como foco e objeto a introdução dos dispositivos do modelo de gestão do IAS na RME. No entanto, para além disso, essa movimentação aponta para um sentido mais profundo de subordinação política, na medida em que o governo municipal se comprometeu a colocar todos os recursos a serviço das determinações e necessidades do IAS. Com essa perspectiva, na próxima subseção, analisaremos o significativo lastro legal constituído por ocasião da “parceria” SME-IAS.

2.2.3 – O suporte regulatório que consubstanciou a “parceria” SME-IAS

De acordo com CAMPOS (2009), os debates sobre a Educação, em especial aqueles que analisam os efeitos da Reforma educacional dos anos 1990, têm apontando para a emergência de novos marcos regulatórios que reorientam dimensões importantes da política educacional, tais como financiamento, currículos, gestão, avaliação e trabalho docente. Esses novos marcos regulatórios decorrentes da Reforma estatal orientaram as novas configurações dos Sistemas educacionais, marcadamente pela articulação entre as esferas público-estatal e privada, esta última representada pelas chamadas organizações sociais (CAMPOS, 2009, p. 2-3).

BARROSO (2005) aponta que a atual difusão do termo “regulação” no domínio educativo, está associada, em geral, ao objetivo de conferir, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas:

Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e

eficácia dos resultados) seria o oposto da "regulamentação" (centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados). Apesar de amplamente divulgada, esta distinção não é rigorosa e não traduz quer o significado original do termo regulação, quer o sentido com que é utilizado na linguagem científica (BARROSO, 2005, p. 727).

A partir dessa perspectiva, para criar as condições de implementação das ações SME-IAS na RME de Joinville, constatamos que a regulação local tornou-se ao mesmo tempo produto e condição para a efetivação da política de gestão proposta pelo IAS, uma vez que se tornava necessário criar um lastro normativo que garantisse que as medidas tomadas não caíssem na ilegalidade.

Dentre os documentos normativos que garantiram as condições efetivas para a implementação e o desenvolvimento dos Programas do IAS na SME de Joinville, destacamos o “Instrumento Particular de Parceria”, por ser este o documento que enquadra os compromissos de cada parte. Destacamos as responsabilidades da Prefeitura estabelecidas no Instrumento Particular de Parceria:

[...] b) elaborar Plano Municipal de Educação que esteja em consonância com o Programa; c) promover e/ou dar início à Reforma legislativa necessária para a autonomia das escolas que compõem a Rede pública municipal. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Primeiro Aditivo ao Instrumento Particular de Parceria, 2002)

O item b coloca em questão a própria idéia de “parceria”, uma vez que conforma uma relação de subordinação e a parca autonomia da SME na elaboração do Plano Municipal de Educação que, segundo o Instrumento Particular de Parceria, deve estar “em consonância” com os Programas do IAS. Já no item c, demanda-se claramente da SME uma “reforma legislativa” que crie as condições para a implementação da “parceria” na RME-Joinville. A referida “Reforma” foi prontamente atendida pelos gestores da SME, com a produção de uma profusão de documentos que criaram novas condições de gestão, alterando aspectos fundamentais da RME-Joinville. No Quadro a seguir, apresentamos o

conjunto de documentos produzidos pela SME durante a vigência da “parceria”:

Ano	Autoria	Tipo de Documento e Data	Assunto
2002	PJ ⁷⁶ , SME	Resolução 1 de 10/4/2002	Estabelece critérios para escolha de Diretores e inclui o Termo de Compromisso do Dirigente Escolar
2002	SME	Portaria 26 de 3/5/2002	Estabelece o Regime de Autonomia Pedagógica das Escolas
2003	SME	Resolução 2 de 19/2/2003	Estabelece os procedimentos para o controle do rendimento escolar do aluno
2003	SME	Portaria 94 de 13/3/2003	Designa os Superintendes e as respectivas escolas de sua responsabilidade
2003	SME	Portaria 40 de 7/4/2003	Estabelece o Regime de Autonomia Financeira das Escolas
2003	SME	Portaria 38 de 7/4/2003	Estabelece o Regime de Autonomia Administrativa das Escolas
2003	SME	Resolução 4 de 25/4/2003	Estabelece que os pais devem ser informados do Programa de Ensino por escrito e em reunião bimestral por série e assinar um Termo de Compromisso se responsabilizando junto à Escola pelo acompanhamento da formação de seu filho
2003	SME	Portaria 55 de 25/6/2003	Designa a Professora Dalva Maria Alves para exercer a função de Superintendente Escolar Geral
2003	SME	Resolução 8 de 12/8/2003	Estabelece diretrizes para elaboração do PDE
2003	SME	Instrução Normativa 1 15/9/2003	Quadro Síntese das informações que as escolas devem enviar à SME periodicamente
2003	SME	Resolução 12 de 20/10/2003	Estabelece diretrizes sobre a implementação do Programa de Ensino
2003	SME	Resolução 13 de 3/11/2003	Determina os instrumentos que integram a organização e funcionamento da Escola: Regimento Escolar, PDE,

⁷⁶ Prefeitura de Joinville.

			Proposta Pedagógica, Plano de Curso e Plano de Aula.
2003	SME	Resolução 14 de 3/11/2003	Estabelece diretrizes para elaboração da Proposta Pedagógica
2003	COM ED ⁷⁷	Resolução 14 de 12/11/2003	Homologa os Indicadores de Gestão da Rede
2003	SME	Resolução 15 de 17/11/2003	Estabelece diretrizes para a implantação da Política de Alfabetização
2003	SME	Resolução 16 de 27/11/2003	Padroniza a elaboração do Regimento Escolar
2003	SME	Resolução 18 de 2/12/2003	Dispõe sobre a avaliação diagnóstica nas classes de 2ª a 8ª séries
2004	SME	Portaria 116 de 20/11/2004	Dispõe sobre a Política de Alfabetização do Município
2004	SME	Portaria 111 de 25/11/2004	Estabelece critérios para formação de salas de correção de fluxo
2004	SME	Portaria 113 de 29/11/2004	Altera a resolução n.º 15 de 17/11/2003 que estabelece as diretrizes para a implementação da Política de Alfabetização
2004	SME	Portaria 117 de 30/11/2004	Dispõe sobre o processo de Avaliação nas Classes de 1ª série
2004	PJ, SME	Lei 5152 - Lei de Gestão Democrática, de 24/12/2004	Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Joinville
2005	SME	Portaria 27 de 1/2/2005	Dispõe sobre critérios para escolha de Auxiliares de Direção para as Escolas
2005	PJ, SME	Decreto 12.363 de 18/4/2005	Aprova o Plano Municipal de Educação de Joinville (anexo ao Plano)
2005	SME	Portaria 54 de 21/6/2005	Estabelece procedimentos para o controle de frequência dos alunos
2005	SME	Decreto do Plano Municipal de Educação, de dezembro de 2005	Plano Municipal de Educação e inclui o decreto que aprova o Plano

⁷⁷ Conselho Municipal de Educação.

2007	SME	Portaria 67 de 1/8/2007	Proíbe a suspensão das aulas por motivo de festas e comemorações nas Escolas
------	-----	-------------------------	--

Quadro 5 – Documentos normativos produzidos durante as ações SME-IAS na RME-Joinville. Elaboração própria a partir das fontes documentais recolhidas.

Se observarmos as datas de produção da documentação, notaremos que mais da metade de todos os documentos que compuseram os marcos legais da “parceria” SME-IAS na RME de Joinville foram produzidos de forma concentrada em 2003, ano em que a SME participou de um Encontro em Belo Horizonte, que reuniu dirigentes de municípios que tinham “parceria” com o IAS. Embora a “parceria” em Joinville tenha sido estabelecida em 2001, foi no ano de 2003 que esta deslanchou de fato no município.

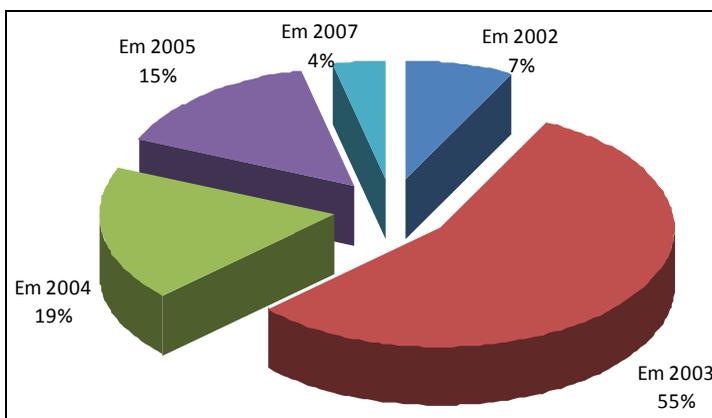


Gráfico 5 – Documentos normativos produzidos durante as ações SME-IAS na RME-Joinville. Elaboração própria a partir das fontes Documentais recolhidas.

Além dos documentos de cunho mandatório, outros documentos e instrumentos também foram adotados. Estes compunham o conjunto de procedimentos de controle das rotinas administrativas e pedagógicas das unidades escolares e, embora não fossem mandatórios como os anteriores, materializavam e difundiam, de fato, as concepções da gestão gerencial. Os referidos documentos apresentavam, de modo pormenorizado, os procedimentos de controle de rotina: acompanhamento dos alunos, fichas, relatórios de resultados, frequência; bem como a consolidação dos resultados da “parceria”: os dois Relatórios da SME (2004 e 2008); e os documentos de memória das ações, como as memórias de encontros e as avaliações aplicadas. É o que se sistematiza no Quadro a seguir:

Ano	Autoria	Tipo de documentação e Data	Assunto
2003	IAS	Memória de Encontro – III Encontro Regional dos Secretários de Educação, Gerentes e Superintendentes Escolares parceiros do Programa “Escola Campeã”, 17/7/2003	Programação do Encontro e Textos orientadores
2004	SME	Relatório Programa “Escola Campeã” (2001-2004), novembro/2004	Apresenta o desenvolvimento e os resultados do Programa “Escola Campeã”.
2006	IAS	Caderno de Orientações – Sistemática de Acompanhamento do “Gestão Nota 10”, janeiro/2006	São instruções para o correto preenchimento das fichas e relatórios mensais, bimestrais e anuais necessários para o andamento do Programa e que alimentam o banco de dados SIASI.
2006	IAS	Caderno de Orientações – Sistemática de Acompanhamento do Circuito Campeão, janeiro/2006	Idem ao “Gestão Nota 10”.
2007	IAS	Caderno de Orientações – Sistemática de Acompanhamento do Circuito Campeão, janeiro/2007	Idem ao “Gestão Nota 10”.
2008	IAS	Caderno de Orientações – Sistemática de Acompanhamento do “Gestão Nota 10”, janeiro/2008	Idem ao 2007.
2008	SME, IAS	Compilação de Provas – 2ª Avaliação do Circuito Campeão, setembro/2008	Compilação de modelos de provas aplicadas na segunda avaliação interna do Programa em 2008. Além disso, o documento aponta detalhadamente para cada série do Ensino Fundamental quais os requisitos que os alunos

			deveriam cumprir para atingir determinado índice de sucesso.
2008	SME	Relatório “Gestão Nota 10” e Circuito Campeão (2005-2008)	Apresenta o desenvolvimento e os resultados dos Programas “Gestão Nota 10” e Circuito Campeão.
2008	SME	Memória de Encontro – Programa “Gestão Nota 10” – Encontro com Diretores e Superintendentes Escolares, dezembro/2008	Reúne materiais utilizados nas ocasiões dos encontros entre Diretores e Superintendentes – pautas das reuniões, textos-base, exercícios de avaliação de cenários educacionais, planejamento estratégico para o ano de 2008.

Quadro 6 – Documentos não-normativos produzidos durante as ações SME-IAS na RME-Joinville. Elaboração própria a partir das fontes documentais recolhidas.

Apesar de não terem força de Lei, os documentos acima pautaram e consolidaram a implementação dos Programas do IAS na RME-Joinville, uma vez que orientavam desde o preenchimento dos formulários e a coleta de dados, até a produção dos relatórios das ações referentes aos Programas.

Dentre os documentos que apresentam peso legal, destacamos três que parecem ter sido os principais instrumentos para a implantação e consolidação da “parceria” SME-IAS: O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) – instituído via Resolução n.º 8 em 2003; a Lei de Gestão Democrática (LGD) – promulgada em 2004; e o Plano Municipal de Educação (PME) – publicado em 2005⁷⁸.

Analisaremos o PDE mais detidamente no próximo capítulo, no entanto, desde já podemos destacar que sua função era orientar todas as ações da escola, definindo com clareza:

⁷⁸ Houve também a elaboração da Proposta Pedagógica em cada escola; o Regimento Escolar; o Conselho Escolar; os Planos de aula de 1ª a 4ª séries; os Planos de aula de 5ª a 8ª séries; o Mapeamento das Atividades Escolares; o Controle de frequência dos professores; o Controle de frequência dos alunos; o Controle de frequência dos servidores; o Controle bimestral de rendimento escolar; e a Análise de dados de rendimento e frequência.

a filosofia, os valores, a missão, e os objetivos da escola; as prioridades, os objetivos e as metas a serem atingidas para possibilitar o sucesso do aluno; as responsabilidades e os compromissos de cada profissional no cumprimento das metas, a fim de alcançar os resultados pretendidos. (JOINVILLE, Resolução SME n.º 8, 12.08.2003, p. 1)

Essa resolução também definia as responsabilidades do Diretor em relação ao PDE, quais sejam: assegurar elevado grau de participação e consenso de toda a comunidade escolar no processo de elaboração do PDE; o estabelecimento de metas factíveis e de meios para alcançá-las; a mobilização de todos os segmentos para atingir as metas estabelecidas. (JOINVILLE, Resolução SME n.º 8, 12.08.2003, p. 2)

Além disso, estavam dispostos na Resolução, os procedimentos de avaliação e revisão do PDE: o Plano tem validade de dois anos devendo ser avaliado e modificado anualmente, em razão dos resultados obtidos ou de novas metas; as metas devem ser avaliadas a cada semestre; medidas corretivas devem ser tomadas em tempo hábil para ajustar metas e conseguir os resultados esperados. (JOINVILLE, Resolução SME n.º 8, 12.08.2003, p.2)

Quando questionados em relação ao PDE, os profissionais pesquisados dividiram opiniões: 48% do total afirmaram conhecer o conteúdo do PDE de sua escola e que este se tratava do documento que aponta o rumo que a escola decidiu seguir. Outros 43% confirmaram que o PDE foi elaborado por exigência da SEC, com participação de professores e diretores de forma democrática. Em relação ao PDE, por enquanto, suspendemos a análise. No próximo capítulo, trataremos deste Plano de forma mais detida, uma vez que ele parece ter sido um importante instrumento de gestão das escolas durante a “parceria” SME-IAS.

Outro documento fundamental para a implementação e consolidação das ações SME-IAS foi a Lei de Gestão Democrática do Ensino Público de Joinville. Publicada no final de 2004, a Lei 5152 consolidou oficialmente o conteúdo de várias resoluções anteriores publicadas pela SME desde o início da “parceria”.

Destacamos a seguir os temas que mais evidenciam a lógica do IAS: a) a escolha dos dirigentes escolares mediante competência técnica: “o provimento dos cargos de dirigentes escolares [ocorrerá] através de processo seletivo por critério de **competência técnico-**

pedagógica, na forma prevista nesta lei”; b) as responsabilidades dos dirigentes escolares em relação aos resultados da escola: “[o diretor] deve representar a escola, **responsabilizando-se** pelo seu adequado funcionamento e **pelos resultados dos alunos**”; c) a autonomia para gestão pedagógica: “a autonomia da gestão pedagógica será assegurada pela SME, cabendo ao diretor da escola **promover a aprendizagem dos alunos dentro das metas estabelecidas no PDE**”; d) a autonomia administrativa: “confere às escolas as condições para promover a **gestão escolar de forma eficiente** tendo como missão o acesso, a permanência e o sucesso escolar do aluno” (JOINVILLE, Lei 5.152, 2004, p. 3-19, grifos nossos); e) a autonomia financeira:

a autonomia de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino municipal objetiva aumentar a **eficiência e agilidade** no desenvolvimento das ações voltadas para a melhoria no padrão de qualidade do ensino e do funcionamento da escola e será assegurada [...] pela geração de recursos no âmbito dos respectivos estabelecimentos de ensino, inclusive a decorrente de **doações da comunidade**. (JOINVILLE, Lei 5.152, 2004, p. 21, grifos nossos)

Em relação à avaliação externa, a mesma Lei rege que “todos os estabelecimentos de ensino da Rede pública serão anualmente avaliados, por meio de um Sistema de Avaliação da Escola, coordenado e executado pela SME, que tem como finalidade promover a qualidade de ensino”. (JOINVILLE, Lei 5.152, 2004, p.21)

Percebe-se a lógica de funcionamento do IAS perpassando a Lei de “gestão democrática” do município. A ênfase dada à dimensão técnica do trabalho do Diretor, à responsabilização dos dirigentes escolares pelos resultados dos alunos, à gestão eficiente visando o cumprimento das metas do PDE, à “autonomia financeira” que abre a possibilidade para a captação de recursos por parte das escolas e à avaliação externa compõem as diretrizes gerenciais da “parceria” entre o IAS e a RME de Joinville.

Por fim, em 2005, para seguir na consolidação e conformação da perspectiva gerencial na RME de Joinville, a SME publicou o Plano Municipal de Educação (PME) que, até então, não existia. Trata-se de um plano decenal, que parece visar à garantia de continuidade, como política pública e não apenas como política de governo, das ações

implementadas na RME até aquele momento. No trecho citado, destaca-se a finalidade do Plano:

Nortear todas as ações de planejamento, formulação e implantação de políticas educacionais, favorecendo a realização dos objetivos e metas estabelecidas, através das pessoas, utilizando de forma racional os recursos materiais, financeiros, técnicos e legais disponíveis na Rede municipal de ensino e nas instituições que integram o Sistema Municipal de Ensino. (JOINVILLE, Plano Municipal de Educação, 2005, p. 20).

O PME também apresenta a concepção de Educação do município e declara sua vinculação à concepção de Educação da UNESCO:

A Educação municipal está embasada nos quatro pilares do conhecimento: aprender a conhecer, adquirindo os instrumentos da compreensão; aprender a fazer, para que possam agir no contexto no qual estão inseridos; aprender a viver juntos, para que aprendam a participar e cooperar em todas as atividades humanas e, finalmente, aprender a ser, para melhor desenvolver a sua personalidade e adquirir autonomia, discernimento e responsabilidade em sua vida pessoal. Estes princípios estão de acordo com o Relatório Delors da UNESCO que direciona a Educação para uma visão de mundo e para o mundo, de uma aprendizagem continuada. (JOINVILLE, Plano Municipal de Educação, 2005, p. 16, grifos nossos)

Sobre o aspecto da gestão, o referido Plano apresenta, entre outras, as seguintes metas:

Garantir o sucesso escolar dos estudantes com a implantação de uma **gestão eficaz**, tanto na Secretaria de Educação, quanto nas escolas. Consolidar, até o ano de 2005, o Regimento Escolar, o Plano de Desenvolvimento da Escola e a Proposta Pedagógica, como bases nas atividades escolares, tendo sempre presente o sucesso escolar

do aluno. **Promover, periodicamente, a avaliação interna e externa** do processo de ensino e aprendizagem, com a finalidade de avaliar resultados e redimensionar as ações, visando melhorar o desempenho de professores e estudantes. Fortalecer a gestão compartilhada de toda a equipe administrativa da escola e a comunidade, para assegurar o sucesso do aluno. (JOINVILLE, Plano Municipal de Educação, 2005, p. 31-35, grifos nossos)

É notável, assim como na LGD, que o PME organiza-se em consonância aos eixos norteadores do IAS principalmente no que diz respeito à “gestão eficaz”.

Em se tratando do principal instrumento de política municipal, consideramos imprescindível que a produção do PME seja resultado de um processo coletivo, posto que sua função é construir o projeto de Educação da RME, o que inclui uma importante dimensão ética, além daquela política, intrínseca à concepção de Educação pública.

No entanto, parece-nos que o PME de Joinville constituiu-se de fato em mais uma artimanha administrativa decorrente da “parceria” SME-IAS, o que não minimiza o seu caráter político. Em nossa pesquisa, indagamos aos profissionais sobre sua participação na elaboração do referido Plano: 40% dos profissionais pesquisados afirmaram que o PME fora elaborado pela Equipe técnica da Secretaria e, depois, apresentado aos profissionais da Rede para que fizessem sugestões. Há, ainda, os 24% que, de maneira mais específica, afirmaram que o Plano Municipal de Educação não foi elaborado de forma democrática, ficando restrito à participação de alguns.

Constatamos que os dois documentos mais importantes da RME, a Lei de Gestão Democrática e o Plano Municipal de Educação, foram produzidos de maneira não-democrática e publicados durante a vigência das ações SME-IAS na SME. Não é por acaso, portanto, que se percebe a perspectiva gerencial como eixo geral de ambos os documentos.

Neste Capítulo, discutimos a organização e funcionamento do IAS, bem como apontamos sua inserção nas Redes públicas de Educação em todas as regiões do país, procurando evidenciar razões pelas quais este se constitui num tipo exemplar das chamadas organizações da sociedade civil, situando-se no denominado “Terceiro Setor”.

Procuramos, também, analisar os dois Programas do IAS que tem seu foco na gestão educacional, o “Escola Campeã” e o “Gestão Nota

10”. A adoção destes Programas pelas Redes públicas tem o objetivo de introduzir, nas escolas, o modelo empresarial de gestão, com foco nos resultados.

Nesse sentido, mostramos, ainda, a inserção do IAS na RME-Joinville, destacando as contradições e ambivalências presentes nos documentos e nas informações prestadas pelos profissionais da Rede. A “parceria” estabelecida entre o IAS e a Prefeitura de Joinville garantiu acesso irrestrito do Instituto a todas as instâncias de gestão da RME e das unidades escolares, assim como introduziu na Rede procedimentos e instrumentos de gestão com viés empresarial. Também demonstramos que todo esse processo demandou um “lastro legal”, isto é, a produção de novos e/ou revisão de marcos regulatórios locais, com destaque o PME, a LGD e o PDE.

Outro aspecto que merece ser destacado é a criação de novos cargos no organograma da SME e de novas funções atribuídas aos diretores, especialistas e professores. Soma-se a isso o instrumental metodológico – relatórios de diversos tipos, que visavam, dentre outros objetivos, o controle dos professores.

No caso de Joinville, os aspectos discutidos neste Capítulo revelaram, ainda, a subordinação da escola pública aos imperativos econômicos. Esse processo expressou-se na adoção de métodos de gestão privada como a busca pelos melhores resultados, a performatividade, a competitividade, a padronização e a normalização de procedimentos – elementos que constituem a “nova pedagogia da hegemonia” (NEVES, 2005) sendo difundida na Rede e nas unidades escolares

Em síntese, procuramos mostrar, a partir da análise dos diferentes documentos e dados obtidos em pesquisa com os profissionais da RME, o modo de operar do IAS; interessou-nos evidenciar como o IAS é representativo dessas novas relações entre a esfera pública e a privada, na medida em que por meio de seus Programas são introduzidos pressupostos, procedimentos e formas de controle no âmbito da gestão educacional, forjados a partir da lógica da gestão empresarial que alteraram desde o Plano Municipal de Educação até o organograma da RME.

Nesse sentido, no próximo Capítulo, analisaremos as estratégias para implementação da “parceria”, bem como os efeitos e as consequências das ações SME-IAS na RME-Joinville.

CAPÍTULO 3 – AS CONSEQÜÊNCIAS DA “PARCERIA” FIRMADA ENTRE O INSTITUTO AYRTON SENNA E A PREFEITURA DE JOINVILLE-SC

As novas relações entre o Estado e a esfera privada no Brasil, conforme temos procurado demonstrar, implicaram a produção de novos marcos regulatórios que atingiram as políticas públicas, particularmente, as educacionais.

De fato, quando analisamos especificamente a criação das bases legais e organizacionais para a implementação do Programa “Escola Campeã” do IAS na RME-Joinville, assinalamos que mudanças significativas foram promovidas naquela Rede. Na análise de documentos fornecidos pela SME, destacamos que não se tratou apenas da utilização de uma metodologia, mas, de fato, que a adoção do PEC impactou o próprio organograma da SME.

Enfatizamos, também, a caracterização do PEC como uma “política pública” pelo Termo de Parceria, o que gerou a construção e aprovação de um conjunto de normativas que deram legalidade a todas as ações propostas. Ressaltamos que este Termo de Parceria significou muito mais a subordinação da SME e da RME aos preceitos e procedimentos do IAS do que propriamente uma prestação de serviço do IAS à SME, fazendo com que esta se subordinasse às necessidades do Instituto e não o contrário.

Neste capítulo, aprofundamos nossa análise apresentando de modo mais detalhado como o modelo gerencial de gestão escolar foi materializado no dia-a-dia das escolas da RME-Joinville. Pretendemos evidenciar como os pressupostos da “gestão por resultados” ganharam forma de um verdadeiro arsenal instrumental – metas, fichas, controles – que conformaram durante quase uma década o trabalho dos professores, subordinando os processos didáticos, de ensino e de avaliação à lógica que orienta essa perspectiva de gestão. Como mostramos a seguir, este arsenal filiado à lógica gerencial empresarial induziu, dentre outros aspectos, a uma “taylorização” do trabalho escolar, com o uso de ferramentas da Gerência da Qualidade Total, adotada nas empresas durante os anos 1990.

Em seguida, analisamos a resignificação da gestão democrática nas escolas da RME, com foco na centralidade do diretor, na questão da participação e da autonomia. Nesse sentido, vemos que o modelo de gestão do IAS utiliza fortemente um discurso legitimador e justificador sustentado na apologia à inovação, modernização e eficácia impressas à gestão escolar.

Por fim, abordamos aspectos do fim da “parceria” e dados da Educação municipal a fim de verificar se a pretensa melhoria de qualidade efetivou-se como fruto da “parceria” SME-IAS.

Para isso, as informações recolhidas das fontes documentais que constituem a base da pesquisa serão cotejadas e/ou confrontadas com as informações, impressões e opiniões dos sujeitos que diretamente aplicaram os preceitos do IAS nas unidades escolares, isto é, os professores e outros profissionais das escolas.

3.1 – O “método IAS”: herança ressignificada do modelo de Gerência da Qualidade Total

Vimos que o processo de inserção do Programa “Escola Campeã” e, conseqüentemente, do modelo de gestão adotado pela SME ocorreu de “cima para baixo” na Rede. Isto é, foi uma decisão da Secretaria que se seguiu a um processo de convencimento das pessoas que diretamente teriam como tarefas liderar a implementação dos procedimentos e “instrumentos” do modelo nas escolas: os diretores e professores.

Nesta seção, discutimos o conjunto de procedimentos do modelo gerencial do IAS para as escolas, entendendo por “procedimentos metodológicos” a metodologia propriamente dita da “gestão por resultados”, tal como foi implementada nas escolas da RME de Joinville.

A “gestão por resultados” adotada durante a “parceria” SME-IAS materializou-se na RME baseada em um ciclo de ações: a) a definição das metas, b) o estabelecimento de uma rotina gerenciada com vistas à execução e controle destas metas, c) a verificação dos resultados atingidos por meio das avaliações externas, d) e a reorientação das ações de modo a corrigir os desvios e replanejar as metas. Segundo a própria presidente do IAS, Viviane Senna,

[...] O maior problema é introduzir no dia-a-dia dos profissionais da Educação a observância de quatro fases durante o processo educacional, praticadas de forma continuada: **diagnóstico, planejamento, execução e avaliação, para novamente diagnosticar, planejar, executar e avaliar.** Essa **rotina** precisa estar presente em todas as etapas e esferas do processo educacional, para que o aluno possa desenvolver, de fato, as competências cognitivas, produtivas, relacionais e afetivas, de forma a dar concretude aos quatro

pilares educacionais: aprender a conhecer, a fazer, a conviver e a ser. Dessa forma, é possível praticar, de maneira integrada, a gestão da aprendizagem, do ensino, da rotina escolar e da política educacional. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, outubro de 2008. p.5, grifos nossos)

Na Figura seguinte, o IAS esquematiza a maneira como esse processo deve funcionar.

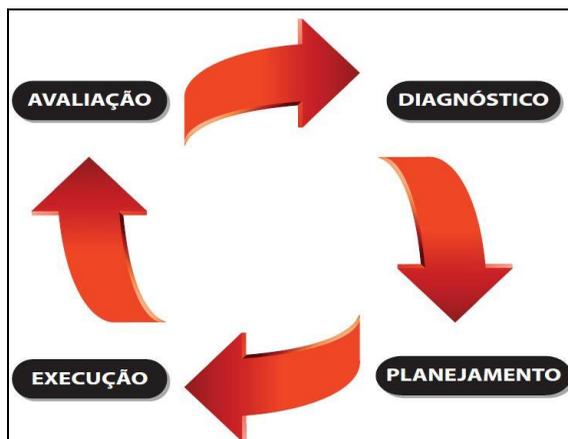


Figura 5 – Ciclo de Gestão do IAS. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, outubro de 2008, p.21)

A análise das premissas e dos procedimentos metodológicos do IAS permite-nos identificar suas filiações com o modelo de Gerência da Qualidade Total (GQT), tão em moda nas décadas de 1990, não apenas no campo empresarial, mas também educacional.

O controle da Qualidade Total apresentou-se, nos anos 1990, como uma forma de gerenciamento capaz de levar as empresas a índices elevados de produtividade, qualidade e competitividade. Para OLIVEIRA (1997, P. 71),

[Buscou-se] como alternativa o uso do modelo japonês que redimensiona a sistemática ocidental de controle, promovendo seu deslocamento da fase final, para colocá-lo em todo o processo, desde a etapa inicial de elaboração do projeto, até as sistemáticas de rotina de produção, podendo

ou não estar presente no produto acabado. Esta nova forma de controle de qualidade penetra no Ocidente num momento em que a competição intercapitalista força a busca de formas alternativas de gestão, mais adequadas ao contexto vivenciado pelo capitalismo contemporâneo.

O ciclo de gestão do IAS filia-se aos preceitos da GQT não apenas pela crença de que o controle dos processos e a competitividade entre segmentos do trabalho é a chave para o sucesso e para a obtenção da melhoria da qualidade, mas também pelos procedimentos usados. O ciclo apresentado acima, que caracteriza o “coração” metodológico do método de gestão do IAS, inspira-se fortemente em uma das principais ferramentas da GQT nas empresas, o ciclo PDCA.

Este ciclo, cuja sigla em inglês significa *Plan, Do, Check, Act*, e, em Português, traduz-se para Planejar, Executar, Checar e Agir, foi desenvolvido:

por Walter A. Shewhart na década de 30 e consagrada por Willian Edwards Deming a partir da década de 50, onde foi empregado com sucesso nas empresas japonesas para o aumento da qualidade de seus processos. O Ciclo PDCA tem como objetivo exercer o controle dos processos, podendo ser usado de forma contínua para seu gerenciamento em uma organização, por meio do estabelecimento de uma diretriz de controle (planejamento da qualidade), do monitoramento do nível de controle a partir de padrões e da manutenção da diretriz atualizada, resguardando as necessidades do público alvo. (PACHECO *et al*, 2006, p. 3)

O PDCA organiza-se em quatro fases, conforme descrevem ainda PACHECO *et al* (2006, p. 4):

A primeira fase é caracterizada pelo estabelecimento de um plano de ações. A segunda, desenvolver, caracteriza-se pela execução do que foi planejado. A terceira fase consiste em checar, comparando os dados obtidos na execução com o que foi estabelecido no plano, com a finalidade de verificar se os resultados

estão sendo atingidos conforme o que foi planejado. A quarta fase consiste em agir, ou melhor, fazer as correções necessárias com o intuito de evitar que a repetição do problema venha a ocorrer. Podem ser ações corretivas ou de melhorias que tenham sido constatadas como necessárias na fase anterior. Envolve a busca por melhoria contínua até se atingir o padrão, sendo que essa busca da solução dos problemas, por sua vez, orienta para: a necessidade de capacitação; o preenchimento das lacunas de conhecimento necessário à solução do problema, propiciando a criação de novos conhecimentos e a atualizações do padrão.

A Figura a seguir mostra o caráter cíclico e as principais tarefas que caracterizam cada uma das fases, bem como as relações entre elas:



Figura 6 – Ciclo PDCA da Gerência da Qualidade Total. Disponível em: www.indg.com.br, acesso em 20.10.2010.

Nota-se que o PDCA, assim como o ciclo do IAS, sustenta-se nas premissas básicas de planejamento, avaliação e controle do processo durante a sua execução. Nessa perspectiva, a idéia é que os custos com o “retrabalho” diminuam drasticamente, na medida em que os problemas podem ser identificados e solucionados tão logo apareçam, evitando-se, assim, sua manifestação apenas no final do ciclo. Estas premissas, no caso da Educação, aplicam-se aos “desperdícios” de recursos financeiros decorrentes das elevadas taxas de reprovação e de evasão do sistema, expressando a baixa qualidade do Ensino.

De acordo com GENTILI (1997, p. 115), na América Latina o discurso da qualidade⁷⁹, no campo educacional, começou a desenvolver-se em fins da década de 1980 como contra-face do discurso da democratização⁸⁰ e nas formas pelas quais esse conceito apresentava-se na esfera produtiva como um elemento que contribui para otimizar a acumulação de capital:

A euforia pela qualidade (expressa também como euforia pela excelência) [no âmbito do mercado] deriva-se tanto de uma série de transformações profundas no contexto produtivo, como da conseqüente necessidade empresarial de *adaptar-se competitivamente* às novas condições criadas por essas transformações (GENTILI, 1997, p. 132, grifos do original).

A tríade qualidade-produtividade-rentabilidade que direcionava as transformações das empresas privadas foi, então, trazida e ressignificada pela retórica conservadora ao campo educacional para também orientar mudanças. Evidentemente que, em se tratando do sistema público de Educação, esses aspectos adaptaram-se nas formas do “quase-mercado” educacional⁸¹, uma vez que não haveria lucro econômico objetivo produzido na escola pública. No caso da Educação brasileira, a idéia de rentabilidade traduziu-se na noção de “eficácia” da gestão, isto é, “fazer mais com menos” passou a ser regra em tempos de restrição orçamentária, decorrentes do ajuste fiscal do período:

Se não se pode mais aumentar os recursos por causa da redução desejada das despesas públicas e das retiradas obrigatórias, o esforço prioritário deve incidir sobre a gestão mais racional dos sistemas escolares graças a uma série de

⁷⁹ Concordamos com a concepção de qualidade apresentada por BANDIOLI *apud* FREITAS (2005, p. 921). “A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas *a priori* e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à Rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, idéias sobre como é a Rede [...] e sobre como deveria ou poderia ser”.

⁸⁰ Ainda de acordo com Gentili, (1997, p.121), no período pós-ditatorial, as demandas democratizadoras da Educação no Brasil tiveram vida curta. Em questão de uma década, “democratizar a Educação” deixou de ser o eixo que devia nortear as políticas públicas do setor para constituir um tema ausente, esquecido ou silenciado no cenário político.

⁸¹ O termo foi discutido no Capítulo I desta dissertação.

dispositivos complementares: a definição de objetivos claros, a coleta de informações, a comparação internacional dos dados, as avaliações e o controle das mudanças. Em suma, pela importação da abordagem do gerenciamento, se deveria passar, como na indústria, das técnicas de produção de massa a formas de organização fundamentadas no “caminho da qualidade”. (LAVAL, 2004, p. 188)

Desta forma, prevalece a idéia de diferenciação e competição na Educação. O discurso da qualidade não parece carregar intenções de melhorar de forma massiva e efetiva a atuação das escolas públicas, mas de instituir a lógica viciada do privilégio, a partir da qual as “melhores escolas” deverão receber mais recursos e premiações. A retórica da qualidade se inscreve, portanto, na exata medida da ofensiva antidemocrática que os setores neoconservadores levam a cabo contra a escola pública e contra o direito à Educação das maiorias. (GENTILI, 1997, p. 159)

No entanto, como a maioria dos modismos em gestão empresarial, o modelo de Gerência da Qualidade Total apresentou-se em declínio ao final dos anos 1990, conforme explica CORDEIRO (2004, p. 32):

O processo de ocidentalização da Gerência da Qualidade Total fez com que diversos dos seus aspectos não fossem assimilados, produzindo resultados inferiores às expectativas. Assim, abriu-se a oportunidade para o surgimento de novos modismos de gestão. Muitos desses novos modismos parecem vir preencher lacunas que no Japão continuam sendo preenchidas, na maioria das vezes, pela própria QT. Trata-se, portanto, de um “cardápio” de soluções apresentadas como novas, mas que na prática atingem resultados semelhantes aos da QT, utilizando “rótulos” diferentes.

Todavia, o declínio do modelo da Qualidade Total nas empresas, decorrente das inúmeras críticas, não significou que as concepções, pressupostos e instrumental metodológico que a ancoraram tenham desaparecido. Neste sentido, podemos considerar o IAS como um “herdeiro” do método de GQT, atualizando-o, porém, de modo a ficar compatível com a linguagem do campo educacional – a partir da utilização de termos como “gestão por resultados”, “escolas eficazes”,

“plano de metas”, “eficiência”, “eficácia”, “controle dos processos”, entre outros.

Nesta direção, a emergência do discurso da “eficácia” e da “eficiência”, associado à idéia dos “desperdícios” do sistema, provocados pelas taxas elevadas de reprovação e abandono, ganha novo tom com a as chamadas “escolas eficazes”.

As escolas eficazes abraçam a pedagogia do sucesso. Elas apostam no sucesso do aluno e, por isto, mantêm expectativas elevadas, mas realistas, a respeito deles. Ali todos trabalham para alcançar e superar essas expectativas, que são definidas na visão que a escola tem de si mesma e detalhadas nos objetivos e metas prioritários de ação. Todos, na escola, se comprometem a fazer TODO aluno dar certo e não se conformam com a idéia de que "alguns alunos não têm jeito", e, por isto, não desprezam os alunos que demonstram maior dificuldade. A ênfase é na aprendizagem, no desempenho acadêmico do aluno. (BAHIA, Gerenciando a Escola Eficaz, 2000, p.15)

Dessa forma, para tornar “eficaz” a escola, é preciso, segundo o IAS, focar nos resultados do aluno. Para isso, a lógica empresarial é funcional:

“Assim como os processos utilizados no segundo setor, as ações educacionais do Instituto foram estruturadas com a mesma lógica empresarial, criando estratégias focadas em resultados” afirma Margareth Goldenberg, Diretora Executiva do IAS, lembrando que, no caso dos programas educacionais do Instituto, há planos de ação e metas a serem atingidas, tudo com vistas a se conseguir resultados. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, abril de 2008, p.21)

Evidencia-se, então, que a lógica gerencial, balizada no controle que visa os resultados, foi adaptada ao espaço público escolar sob a justificativa de produzir qualidade na Educação. Nestes termos, LAVAL (2004, p. 204, grifos nossos) sintetiza o nexo:

Essa interiorização da imagem da empresa eficaz e em expansão se fez de várias maneiras: por uma via interna, a partir de um certo número de reflexões e de práticas renovadoras no seio da Educação nacional, mas também pela importação direta de noções e de representações valorizadas que o gerenciamento privado, ia ele mesmo buscar na literatura americana da época. Foi assim que o “método do projeto” foi supostamente aplicável à escola, para melhor servir os clientes no espírito da “qualidade total”. [...] Era mais um discurso de encantamento, mesmo de evangelização, que pretendia mostrar aos atores do sistema educativo que as empresas conseguiram propor modelos de gestão e de organização eficazes suscetíveis de reformar o sistema educativo.

Enfim, a semelhança entre o ciclo de gestão do IAS e o ciclo PDCA não se apresenta à toa. O uso dessa lógica baseia-se no argumento de que, conforme já dissemos, a baixa qualidade ou o mau desempenho dos sistemas públicos de Educação são motivados por problemas de gestão. Nesse sentido, a adoção de uma nova forma mais eficiente de planejamento e gestão resolveria os problemas. No entanto, sabemos que essa relação não é necessariamente verdadeira e direta. Sobre isso, PARO (1998, p. 5) desmistifica:

É preciso refutar, de modo veemente, a tendência atualmente presente no âmbito do estado e de setores do ensino que consiste em reduzir a gestão escolar a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista. Segundo essa concepção, basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas para se resolverem todos os problemas da Educação escolar.

E ADRIÃO *et al* (2009, p. 812) sintetizam:

Não há menções às desigualdades sociais, culturais e econômicas existentes e às diferenças inevitáveis entre as escolas e seus atores: é a

supervalorização dos meios, alienados de fins desejados. Estamos de volta ao tecnicismo dos anos de 1970, com a diferença de agora os meios mais eficazes e eficientes virem adjetivados: precisam ser privados.

Essa concepção de gestão trouxe profundas conseqüências para RME-Joinville, fundamentalmente no que diz respeito à divisão do trabalho na escola, à responsabilização dos diretores e à intensificação das atividades docentes.

Nas subseções seguintes discutimos como o “ciclo de gestão” do IAS foi implementado na RME-Joinville, e quais foram os seus efeitos sobre os profissionais das escolas. Assim, focalizaremos a elaboração das diretrizes gerais do planejamento da SME e seus desdobramentos nas metas – quem participou, o grau de envolvimento dos professores; como era feito o controle sobre a execução dessas metas; o gerenciamento da rotina nas escolas; e, por fim, as atividades de avaliação e suas conseqüências nos ajustes do planejamento, cumprindo-se, assim, o ciclo da “melhoria da qualidade”.

3.1.1 – Foco no “sucesso” do aluno: Plano de Metas e Plano de Desenvolvimento da Escola

As ações da “parceria” SME-IAS tiveram como seu ponto de partida a primeira fase do “ciclo de gestão” apresentado anteriormente, ou seja, o estabelecimento de um plano anual de metas para a RME-Joinville. Conforme veremos a seguir, esse plano esteve fortemente ligado à pretensa melhoria da qualidade do ensino que a ação do IAS prometia a partir de uma Reforma gerencial – regularização do fluxo escolar e a melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações externas. É o que explicita a Revista do IAS:

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. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, outubro de 2008 p.17)

A partir desta perspectiva, apresentamos, nesta subseção, a) quem as definiu e como as metas foram elaboradas; b) que fatores foram considerados como importantes para a definição das metas; e c) quais as estratégias utilizadas pela RME-Joinville para o cumprimento das metas estabelecidas.

Como já apontamos no Capítulo anterior, muito embora a SME tenha declarado realizar um “planejamento participativo” (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.14) para elaboração das metas, os profissionais pesquisados não confirmaram este procedimento, afirmando que o processo não foi participativo.

Desse modo, no que diz respeito à forma de estabelecer essas metas, assim como a decisão de firmar a “parceria” com o IAS foi “de cima para baixo”, quase dois terços dos profissionais pesquisados afirmaram que as metas também eram estabelecidas dessa maneira, isto é, definidas exclusivamente pela SME e sua equipe técnica, sem debate aberto com a RME. O Gráfico seguinte mostra que apenas 17% dos respondentes alegam que os professores também participaram dessa etapa do processo.

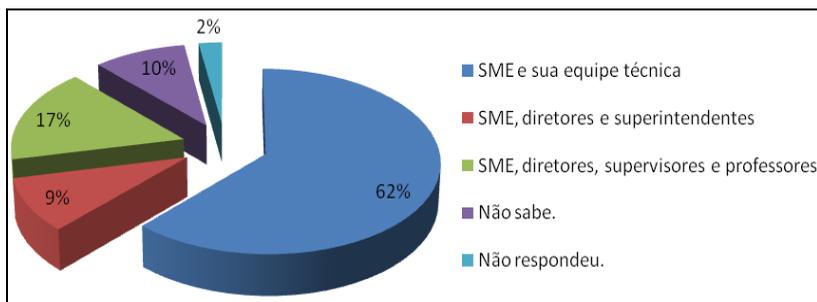


Gráfico 6 – Quem definia as metas das ações SME-IAS. Elaboração própria a partir da pesquisa realizada com os profissionais da RME-Joinville.

Este dado traduz a externalidade das ações implementadas e reforça a nossa hipótese de que a “parceria” SME-IAS concorreu para

aprofundar e capilarizar a concepção de gestão gerencial da Educação na RME de Joinville⁸².

Além disso, se o estabelecimento das metas ocorria “pelo alto” e os principais agentes para alcançar os resultados da aprendizagem eram os professores, a adesão destes tornava-se fundamental para o êxito das ações. Nessa lógica, a participação significava produzir o comprometimento e o consenso dos profissionais em torno do modelo.

Assim, nota-se que a própria lógica gerencial adotada pelo IAS e implementada pela SME de Joinville implicava, para o seu bom funcionamento, um elevado grau de adesão de todos os sujeitos envolvidos. Ou seja, assim como na GQT, substitui-se a verticalidade pela horizontalidade dos processos e relações, o que é compatível com as formas de controle “totais”, abordadas anteriormente.

Em relação propriamente às metas, analisamos os Planos Anuais de Trabalho (PAT) dos anos de 2003 e 2004. A análise comparativa dos dois planos foi fundamental, uma vez que possibilitou visualizar o refinamento do modelo gerencial adotado pela SME de Joinville de um ano a outro.

Fiel ao método da padronização de todos os processos, a elaboração das metas foi acompanhada de um conjunto de ações a serem executadas, necessárias para que aquilo que fora projetado pudesse ser alcançado. Além dessa explicitação, indicava-se também o prazo, os responsáveis e os recursos necessários. A título de exemplo, a Meta 1, de 2003 – “Regularizar o fluxo escolar”, vinha acompanhada das seguintes especificações: “1.1 Constituir turmas com os 1.812 alunos defasados idade/série de 2ª a 7ª série, nas diversas escolas da Rede municipal; 1.2 Alfabetizar os cerca de 150 alunos não alfabetizados nas séries iniciais”. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, anexos).

Cabe destacar que o detalhamento das ações previstas para cada meta é parte fundamental para o chamado “controle da qualidade”, na medida em que a padronização das ações, do “como fazer”, visava assegurar que todas as escolas executariam os mesmos processos, o que as tornava também passíveis de avaliação e de comparação.

Isso pode ser constatado no Quadro seguinte, em que apresentamos, lado a lado, as metas estabelecidas para os anos de 2003 e 2004.

⁸² Em seção específica mais à frente, trataremos da ressignificação da “gestão democrática” em “gestão participativa” operada pela “parceria” SME-IAS.

Metas	
2003	2004
1ª Regularizar o fluxo escolar;	1ª Contribuir para a sustentabilidade do Programa de Gestão das Escolas Municipais
2ª Alfabetizar 97% dos alunos que ingressam na 1ª série do EF;	2ª Regularizar o fluxo escolar atendendo cerca de 90% dos alunos defasados em classe de aceleração;
3ª Eliminar o turno intermediário;	3ª Reduzir em 50% o número de alunos no turno intermediário;
4ª Implantar novas Salas de Informática Pedagógica;	4ª Implementar, monitorar, acompanhar e avaliar a Política de Alfabetização do Município;
5ª Gestão das Escolas Municipais;	5ª Consolidar a cultura de responsabilização dos diretores pelos resultados das unidades escolares;
6ª Ampliar o atendimento ao portador de necessidades educativas especiais.	6ª Melhorar a média de desempenho acadêmico, dos alunos de 5ª e 7ª séries na avaliação externa para o mínimo de 70%;
-	7ª Ampliar em 30% o atendimento aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais;
-	8ª Ampliar o atendimento em 10% aos alunos da Educação Infantil.

Quadro 7 – Planos Anuais de Trabalho da SME. Elaboração própria a partir das fontes documentais recolhidas.

Uma análise comparativa entre as metas de 2003 e 2004, bem como da ordem de importância atribuída a cada uma delas evidenciam dois movimentos interessantes: a) o desaparecimento de algumas metas de 2003, com a introdução de metas novas em 2004; e b) o recrudescimento do modelo gerencial e o fortalecimento do próprio IAS dentro da RME-Joinville.

Nesta direção, observa-se que, em 2004, a primeira meta se refere ao fortalecimento do modelo de gestão das escolas. Essa meta substituiu, na ordem de importância, aquela que em 2003 era a primeira: a regularização do fluxo escolar, tratado como um dos grandes objetivos dos programas do IAS. Outro aspecto que merece ser destacado em 2004 é a quantificação das metas a serem atingidas, afastando-se das formulações vagas de 2003.

Destacam-se, ainda, mais dois aspectos das metas presentes em 2004: a manifestação da necessidade de permanência da “parceria” SME-IAS para a gestão seguinte (1ª meta), e aquela voltada para “consolidar a cultura de responsabilização dos diretores” (5ª meta). Estas mudanças indicam um aprofundamento da concepção gerencial na RME e a centralidade da figura do diretor no processo⁸³.

Considerando que a execução das metas implicava um elevado grau de adesão daqueles que tinham em seu trabalho a principal responsabilidade por seu cumprimento, procuramos averiguar junto aos profissionais da RME-Joinville que participaram de nossa pesquisa como eles haviam recepcionado as referidas metas, se as conheciam, e qual prioridade haviam estabelecido para cada uma delas em seu trabalho diário⁸⁴.

Os profissionais pesquisados responderam que a 1ª prioridade era “diminuir as taxas de reprovação dos alunos, introduzindo procedimentos de controle sobre seu desempenho”; já a 2ª era de melhorar a qualidade da Educação de todos os alunos, estabelecendo metas de aprendizagem; a 3ª era tornar mais eficiente a gestão das escolas; a 4ª era responsabilizar os diretores pelos resultados das unidades escolares; a 5ª era criar uma nova cultura no trabalho da escola, com mais responsabilização dos professores pela aprendizagem dos alunos; e a 6ª era alfabetizar 100% dos alunos de 1ª série.

Além das metas relacionadas à melhoria de qualidade, o que também chama a atenção são duas metas ligadas à responsabilização pelos resultados. Sobre isso, BROOKE (2006, p. 01), explica:

Essa exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição.

⁸³ Em seção específica, trataremos mais detidamente da centralidade do diretor na “parceria” SME-IAS.

⁸⁴ Para isso, os respondentes foram convidados a assinalar os itens oferecidos na matriz de resposta, por ordem de importância.

Assim, face ao contraponto entre informações de fontes documentais e dos sujeitos pesquisados, foi possível perceber significativa semelhança entre o que apresenta o relatório e a opinião dos profissionais sobre quais eram as metas gerais da “parceria”. Isso indica que, embora sob resistências, o discurso e os objetivos das ações SME-IAS foram assimilados pelos profissionais da RME.

Procurando aprofundar um pouco mais nossa investigação sobre os processos de construção das metas, assim como identificar o grau de conhecimento e participação dos professores na definição e/ou elaboração das mesmas, indagamos aos profissionais pesquisados sobre quais fatores eles consideravam como importantes ou que teriam influenciado a definição das metas⁸⁵. Na opinião dos pesquisados, em primeiro lugar, figurou o fator “análise do desempenho dos alunos”, que diz respeito diretamente ao trabalho pedagógico dos professores em sala de aula. Ou seja, no planejamento de sua ação pedagógica, o desempenho dos alunos era o fator mais importante porque, certamente, esse desempenho era o que se expressaria também nas provas e avaliações locais e nacionais, atestando a “eficácia” do método de gestão centrado no rendimento de aprendizagem.

Em segundo lugar, vem o fator “melhoria dos índices educacionais de Joinville”. Este aspecto relaciona-se diretamente à competição instalada entre as escolas – na lógica da gestão gerencial, a somatória de desempenhos das unidades escolares levantaria a *performance* da RME-Joinville em sua totalidade.

Em terceiro lugar, aparece a consideração do fator “PDE”, que se refere à escola e suas metas específicas – o que é bem coerente, pois o gerencialismo, do qual o modelo do IAS é tributário, centra-se na unidade escolar e na figura do diretor.

A importância atribuída pelos professores ao PDE é corroborada pela elevada incidência que essa opção de resposta obteve quando os professores foram indagados sobre as “estratégias” utilizadas pelas escolas para implementar e executar as metas estabelecidas. Entre os pesquisados, 57% assinalaram a opção “sempre” para a afirmação de que as metas eram definidas localmente, por cada escola, mediante um plano em que eram definidos os percentuais ou taxas de aprovação a serem atingidos – o PDE.

⁸⁵ Consideramos aqui somente os indicadores referentes ao grau de intensidade mais elevado da escala utilizada, ou seja, “muito importante”. Se agregarmos os percentuais somados para as categorias “muito importante” e “importante”, há que se destacar o item “orientações da assessoria do IAS” que, segundo os respondentes, teve mais impacto do que o Plano Municipal de Educação.

Em relação ao PDE do IAS, cabe apontar sua semelhança com o PDE surgido por meio de um dos acordos de financiamento entre o Banco Mundial e o MEC em 1998, destinado às regiões mais pobres do Brasil – Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Como explicam FONSECA & OLIVEIRA (2003, p. 4),

O PDE, como principal produto do Fundescola⁸⁶, busca o aperfeiçoamento da gestão da escola pública e melhoria da qualidade de ensino, mediante a elaboração do Plano. Ao prepará-lo, a escola aponta seus objetivos, estratégias, metas e planos de ação a serem alcançados. Com o PDE, a escola faz um diagnóstico de sua situação, define seus valores e sua missão. O PDE expressa uma modalidade de Reforma voltada para a estrutura do sistema educativo tendo, como alvo principal, a racionalização de gastos e a eficiência operacional, sendo a questão pedagógica tratada secundariamente, como decorrência automática dos procedimentos que afetam o funcionamento escolar.

Os referidos autores afirmam, ainda, que o PDE, com seus moldes gerenciais, sobrepõe-se ao Projeto Político Pedagógico (PPP), instituindo uma forma de gestão que fragmenta as ações escolares em inúmeros projetos, sem uma direção política que os aglutine em proposta educacional mais articulada e com sentido político. (FONSECA & OLIVEIRA, 2003, p.15)

Outra pergunta que fizemos aos profissionais da RME- Joinville foi quais estratégias suas escolas utilizavam para obterem êxito no cumprimento das metas estabelecidas. Considerando apenas o que eles assinalaram como uma estratégia “sempre” utilizada, temos o seguinte ordenamento: 1º) a elaboração de um plano de metas pela própria escola, o PDE (57%); 2º) a aplicação semestral de provas que eram elaboradas pelo IAS e enviadas à RME-Joinville, pois destas dependiam

⁸⁶ De acordo com Fonseca & Oliveira (2003, p. 4), “o Fundescola é um programa resultante de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC, desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação. A missão do programa é promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”.

a avaliação do cumprimento das metas; e 3º) com o mesmo percentual de incidência, as estratégias relacionadas ao acompanhamento do desempenho dos alunos, mediante formulário específico (45,2%) e a intensificação das ações de ensino pelos professores sempre que o desempenho dos alunos estava abaixo do esperado (45,2%).

Se agregarmos os percentuais de respostas indicados nas categorias “sempre” e “com frequência”, obteremos 88% para a “intensificação das ações de ensino sempre que o desempenho dos alunos estava abaixo do esperado” e, complementando esta, “a promoção do reforço escolar ou recuperação de conteúdos para os alunos que necessitassem” (84%).

As últimas estratégias mencionadas assemelham-se à última fase “Agir” do ciclo PDCA, referenciado anteriormente. Isto é, tomar a ação corretiva diante do insucesso dos alunos da RME-Joinville significava replanejar as ações de forma a corrigir os “desvios” e atingir as metas previamente estabelecidas. Significa dizer que o cumprimento das metas era monitorado e a adoção de medidas “preventivas” ao insucesso dos alunos eram consideradas as mais estratégicas. Dessa forma, operava-se a “correção no fluxo”, ou seja, identificava-se o problema e já se corrigia.

Essa estratégia de identificação e correção dos problemas durante o fluxo é corroborada por duas outras estratégias mencionadas pelos professores: o acompanhamento do rendimento dos alunos mediante formulários específicos (81%) e, a aplicação das provas semestrais já elaboradas e enviadas pelo IAS⁸⁷, pois destas dependiam a avaliação do cumprimento das metas.

Também instigou-nos analisar as estratégias que ocorriam com menor frequência. Consideramos aqui os percentuais que relacionavam as estratégias com a categoria “às vezes”. Desse modo, obtivemos os seguintes resultados: 1) a elaboração de atividades diversificadas (33%); 2) procurava motivar o grupo de professores para o cumprimento das metas (28,6%); e 3) realizava reuniões periódicas com o superintendente da escola (26,2%).

Constatamos que a realização de reuniões periódicas com o superintendente da escola foi uma estratégia que teve a menor concentração de respostas dos sujeitos. Isto indica que, contraditoriamente, o entrosamento entre o superintendente e os profissionais da escola não era tão “ótimo” como queria fazer crer o Relatório da SME em 2004, quando afirma que “os problemas são

⁸⁷ Este aspecto será tratado posteriormente em seção própria.

resolvidos coletivamente e está havendo uma ótima integração [com os superintendentes]”. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.18)

Procuramos investigar, ainda, junto aos profissionais que participaram de nossa pesquisa o que ocorria ou quais eram as estratégias adotadas pelas escolas quando as metas não eram cumpridas. Dentre as opções de respostas oferecidas aos respondentes, o item que obteve o maior percentual de rejeição (categoria “nunca”) foi aquele que indaga sobre as punições aos professores. Para 50% dos pesquisados, nunca ocorriam punições, ocorrendo às vezes repreensão pela direção da escola (24%). A indicação de que não havia punições, no entanto, não surpreende, uma vez que é sabido o valor produtivo das boas relações de trabalho.

Os sujeitos afirmaram majoritariamente não haver punições diretas por parte da direção quando as metas não eram cumpridas, mas que, em vez disso, operava-se o redirecionamento das ações em reuniões conjuntas com a direção ou a partir de orientações vindas do dirigente escolar. Contudo, nesta última situação, quando as diretivas vinham “de cima”, os professores também alegaram que nem sempre faziam as mudanças solicitadas. Percebe-se, a partir destes dados, uma espécie de resistência “por dentro” operada pelos profissionais da RME-Joinville.

A pesquisa também mostrou que não havia premiação de natureza material aos professores que cumprissem as metas. Mas não se pode desconsiderar o peso simbólico de Joinville ter sua RME premiada pelo MEC por conta de suas iniciativas “inovadoras”, uma vez que participar dessa Rede “de sucesso” pode ser considerado como uma espécie de prêmio ou privilégio.

Além disso, os efeitos do estabelecimento das metas parecem não ter sido totalmente positivos na opinião dos profissionais da Rede. Entre as respostas dos pesquisados, duas posições se destacaram: a) aqueles que vêem as metas negativamente, utilizando argumentos diferentes, mas complementares; e b) os que vêem as metas positivamente.

A razão mais apontada para o impacto negativo do plano de metas (33%) foi a de que muitas vezes os professores não conseguiram atingi-las, e acabavam distorcendo dados para dar a impressão de seu cumprimento.

No entanto, uma parcela significativa (19%) afirmou, ainda, que o efeito era negativo, pois muitos professores, temendo não atingir as metas, priorizavam a participação das crianças com melhor desempenho nas avaliações previstas no Programa, desestimulando a participação daquelas com mais dificuldades.

Os dados citados ainda podem se articular a outro: o de que as informações produzidas a partir dos “instrumentos gerenciais” não eram confiáveis, conforme afirmou mais da metade dos sujeitos. Isto sugere que ocorria alguma “maquagem” das informações coletadas durante a vigência das ações SME-IAS, de forma a produzir indicadores de êxito dos programas implementados.

Houve, ainda, dentre os pesquisados, um grupo que considerou positivamente o estabelecimento de metas, tal como se apresentava no modelo do IAS. Para eles, as metas funcionavam de forma positiva e o compromisso assumido levava todos ao cumprimento das mesmas (21%).

Nota-se que a idéia de “equipe-escola” está presente neste argumento, e que isto se engendra em torno do interesse da gestão gerencial em mobilizar todos em torno dos objetivos da “parceria”. A linguagem “esportiva”, como ressalta CAMPOS (1997, p. 81, grifos nossos), foi uma das estratégias utilizadas nas empresas para implementação dos Programas de Qualidade Total:

A adoção de Programas da Qualidade Total exigiu que a empresa adotasse inúmeros procedimentos para envolver os trabalhadores com sua nova filosofia. A **linguagem “esportiva”** e a **estratégia de competições** foram recursos largamente utilizados. [...] [Essas estratégias] baseiam-se na solidificação de traços grupais, ao mesmo tempo em que acirram a competição entre os trabalhadores. Integrantes de “**times**” **distintos**, os trabalhadores são, simultaneamente, **adversários entre si** – pois a meta é superar o outro e, **solidários**, pois todos devem defender a empresa (neste caso, “vestir a camisa”), levando-a a superar os demais concorrentes mundiais, em seu “ideal” de ser a “**melhor do mundo**”.

Diante da utilização dessas estratégias, não espanta que mais da metade dos professores tenham afirmado que, durante a permanência das ações SME-IAS na RME-Joinville, havia comparação e competição entre turmas, professores e escolas. Segundo um deles, “as comparações eram inconvenientes e desconsideravam o contexto de cada turma”. Desta forma, como aponta LAVAL (2004, p. 192), a escola parece tornar-se “competitiva” não apenas externamente, mas também no seu interior.

Procuramos demonstrar, nesta subseção, quais as conseqüências e efeitos do estabelecimento de planos de metas na RME de Joinville durante a vigência das ações SME-IAS. A definição dos planos apresentou-se como uma das estratégias utilizadas para “unir a equipe” e produzir o consenso necessário para o “sucesso” das iniciativas.

Em síntese, a análise apresentada até aqui nos permite afirmar que, durante a vigência da “parceria”, as metas eram fixadas “pelo alto” na SME e no âmbito da direção de cada unidade escolar, com vistas aos resultados dos alunos. No entanto, em contrapartida, o seu cumprimento fundamentava-se especialmente no trabalho dos professores. Nesta direção, na próxima subseção, deteremo-nos sobre a principal estratégia de controle adotada durante a “parceria”, o gerenciamento esquadrihado da rotina nas escolas e, especialmente, dos professores.

3.1.2 – Controle e padronização: gerenciamento da rotina nas escolas

A concepção de gestão do IAS, ou a “gestão por resultados”⁸⁸, que tem origem na forma contemporânea de organização e funcionamento das corporações empresariais, é trazida para a escola pública sob a promessa de torná-la mais eficaz, garantindo assim o bom desempenho dos alunos.

Essa relação entre “gestão eficaz” e “melhoria no rendimento dos alunos” é a premissa básica do IAS, como esclarece o próprio Instituto:

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**. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, 2007, p.15-6, grifos nossos)

Assim, a “gestão eficaz” que “melhora o desempenho do aluno” precisa contar com um pormenorizado gerenciamento da rotina. Conforme adiantamos anteriormente, o gerenciamento da rotina

⁸⁸ No documento mais robusto do *corpus* documental desta pesquisa - o Relatório da SME (2004), que tem 28 páginas – o termo “resultados” apareceu 29 vezes. Também foram muito recorrentes as palavras “sucesso”, “qualidade” e “desempenho”.

implementado nas escolas da RME-Joinville apresenta enorme semelhança com o gerenciamento da rotina empresarial. Trata-se de uma maneira de “enxergar” o processo produtivo no caso das empresas e de aprendizagem no caso das escolas, com vistas a controlá-lo de forma precisa.

Esse gerenciamento de aprendizagem baseava-se em uma densa e sistemática coleta de dados. A própria SME, os diretores e os professores passaram a preencher formulários e a produzir relatórios que antes não faziam parte da sua rotina de trabalho.

Essa forma de controle compunha-se de: a) um conjunto de formulários e relatórios destinados a registrar e consolidar diversas informações sobre a escola e especialmente sobre os alunos; e b) um manual que orientava o preenchimento dos formulários e relatórios. Chama a atenção o volume de formulários e registros a serem realizados pelos professores. Na análise do conjunto de documentos que compunham os processos de controle, identificamos que, de 19 documentos, 13 eram responsabilidade dos professores e se relacionavam com monitoramento da aprendizagem dos alunos, conforme Quadro a seguir.

Tipo de Formulário	Quem produzia	Periodicidade
Controle de Frequência	Professor	Diário
Acompanhamento mensal I	Professor	Mensal
Acompanhamento mensal II	Professor	Mensal
Acompanhamento bimestral I	Professor	Bimestral
Acompanhamento bimestral II	Professor	Bimestral
Perfil da Turma I	Professor	Anual
Perfil da Turma II	Professor	Anual
Resultado final I	Professor	Anual
Resultado final II	Professor	Anual
Idade de Conclusão 4ª série I	Professor	Anual
Idade de Conclusão 4ª série II	Professor	Anual
Idade de Conclusão 8ª série I	Professor	Anual
Idade de Conclusão 8ª série II	Professor	Anual
Escolas - perfil do atendimento	SME	Anual

Escolas - autonomia financeira	SME	Anual
Acompanhamento mensal A	Coordenador Pedagógico	Mensal
Acompanhamento mensal B	Diretor	Mensal
Acompanhamento mensal C	Superintendente	Mensal
Acompanhamento mensal D	Gerente do Programa	Mensal

Quadro 8 – Gerenciamento da rotina e da aprendizagem durante a "parceria" SME-IAS. Elaboração própria a partir das fontes documentais recolhidas.

Os formulários eram destinados basicamente ao controle de frequência, de notas, níveis de aprendizagem dos alunos, e do fluxo idade-série. A padronização dos documentos garantiria um gerenciamento “eficaz” de toda Rede, na medida em que todos produziam o mesmo tipo de informação, e era também garantida pelos Manuais que orientavam sobre o correto preenchimento destes formulários⁸⁹.

Denominado de “Sistemática de Acompanhamento”, o Manual que orientava o preenchimento dos formulários e relatórios ainda explicitava quem deveria preencher cada formulário, de que forma, e em que periodicidade isso deveria ocorrer. No trecho seguinte, o Manual orienta a “análise gerencial” dos dados:

O conjunto de instrumentos da Sistemática de Acompanhamento, composto por informações quantitativas e qualitativas inseridas no Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações – SIASI – foi concebido como **ferramenta de gestão da qualidade** [...]. A análise das informações que cada um deles oferece deve **sempre se reportar às metas do Programa** [...]. O objetivo do processo de análise é **identificar os pontos frágeis** que possam comprometer os resultados para então, a partir deles, **proceder à elaboração dos planos de intervenção necessários**. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Sistemática de Acompanhamento, 2006, p. 46, grifos nossos)

⁸⁹ A título de complementação, 38% dos respondentes confirmaram que o Professor precisava entregar mensalmente o diário de classe na secretaria da escola. Além disso, 57% também apontaram que o Diretor, ou alguém por ele delegado, precisava analisar mensalmente a frequência dos alunos e convocar os pais daqueles que faltassem três vezes consecutivas ou alternadas durante um mês.

O Manual também segue explicitando o grau de responsabilização de cada profissional envolvido no processo:

A análise também é o momento privilegiado para **avaliação do desempenho de todos os responsáveis envolvidos**, bem como para identificação e providências de apoio àqueles que precisam melhorar o seu trabalho. Compete a cada profissional que atua nos projetos, de acordo com sua responsabilidade e âmbito de atuação, **analisar os dados e promover as ações cabíveis para superar as dificuldades detectadas**. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Sistemática de Acompanhamento, 2006, p. 46, grifos nossos)

Além de cada formulário apresentado conter uma explicação detalhada sobre o seu preenchimento, o Manual também traz a indicação de sua importância no conjunto geral da coleta de dados para controle dos resultados de aprendizagem dos alunos:

O preenchimento dos formulários é apenas um passo. O mais importante é que a equipe educacional como um todo, **a começar pelos professores**, utilize os dados registrados e consolidados **para tomar e implementar decisões que garantam a melhoria qualitativa da aprendizagem e do ensino**. Eles devem ser objetos de análise e discussão interna da equipe, com o fim de corrigir eventuais problemas e garantir que os objetivos sejam atingidos e, assim, **melhorar o desempenho de professores e alunos**. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Sistemática de Acompanhamento, 2006, p. 5, grifos nossos)

Nota-se, então, que o “método IAS” orienta-se por uma racionalidade que possibilita novas formas de controle sobre o trabalho do professor, uma vez que os diversos formulários que os profissionais preenchiam, ao monitorarem os resultados da aprendizagem dos alunos, controlavam também os resultados do ensino.

Assim, o “coração” do “método IAS” sustenta-se nos resultados de aprendizagem, cabendo, como vimos anteriormente, a parte mais

significativa do trabalho aos professores. Estes são responsáveis tanto pela coleta de dados como também pelas ações de monitoramento e de correção de suas ações. Isso sem dúvida, implicou uma sobrecarga de trabalho, pois, além das tarefas didáticas, tiveram acrescidas aquelas relacionadas ao gerenciamento de sua própria rotina de trabalho.

Quando questionados sobre o preenchimento dos diversos formulários de controle, quase a totalidade dos profissionais concordou que se tratava de uma carga excessiva de trabalho para a qual não havia pagamento de hora-atividade. A esse respeito, alguns profissionais pesquisados emitiram as seguintes opiniões:

“Era uma pressão psicológica, tortura”.

“Havia muitas fichas para preencher e sem tempo para isso. As provas eram corrigidas em casa (à noite) com preenchimento do relatório dos erros”.

“A burocracia era demais, dificultava o trabalho em sala de aula”.

Diante dos dados e depoimentos, é notável o descontentamento dos professores em relação à forma como era encaminhada a exigência de controle dos processos. Embora os documentos da SME e outros apontem os diretores como as figuras principais para alcançar “bons resultados”, o que verificamos em nossa pesquisa é que os professores também foram especialmente responsáveis pela implementação e resultados da “parceria”.

Isso não significa dizer que os dirigentes da escola não tiveram seu trabalho reorientado. A adição de novas tarefas e a posição de liderança intensificaram o trabalho também do ponto de vista “emocional”, uma vez que estava institucionalizada a responsabilização de cada diretor pelos resultados da sua escola. Os diretores tornaram-se os principais mediadores entre a SME e o “chão-da-escola”, pois a eles cabia garantir a execução das metas estabelecidas na Secretaria. No entanto, a execução em si era responsabilidade dos professores.

A intensificação do trabalho dos professores e diretores foi agravada pela formalização da divisão de tarefas nas escolas e na RME, o que conferia também um controle mais eficaz da própria SME sobre suas ações. Nas palavras do Secretário de Educação de Joinville, à época da “parceria”, Sylvio Sniecikowski:

As responsabilidades se dividem em três níveis. A **gestão da aprendizagem** está a cargo dos

professores, a gestão do ensino, a cargo da direção da escola e da coordenação pedagógica, enquanto a **política educacional** é de responsabilidade da **Secretaria de Educação**⁹⁰ e da Prefeitura. Se alguém não fizer a sua parte, quem perde é o aluno. Por isso, a equipe da Secretaria trabalha diretamente com os diretores e coordenadores pedagógicos na implementação de ações de planejamento e de intervenções, necessárias para assegurar o **compromisso de todos** no processo educacional. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, 2008, p.47, grifos nossos)

O IAS, em artigo publicado em sua revista e assinado por um de seus “aliados estratégicos”, também reafirma essa necessidade da divisão de tarefas para a boa gestão pública:

E para a boa gestão da Educação pública, é fundamental determinar papéis e responsabilidades entre Secretários de Educação, diretores, professores, pais e alunos, de maneira análoga à que ocorre no setor empresarial, onde as responsabilidades são distribuídas entre todos os membros de uma organização. Seguindo esse paralelo, cabe identificar quem são os “clientes” da escola, considerando o público interno e o externo, chegando-se à comunidade, ao ambiente no qual a escola está inserida. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena outubro de 2008. p.26)

Conforme vimos, as metas eram estabelecidas pela SME com “participação” dos diretores. Os professores, quando discutiam na escola, não tinham a função de debater o que já estava estabelecido. O

⁹⁰ A propósito da divisão técnica de tarefas, destacamos as respostas dos profissionais pesquisados sobre como era a relação das escolas e dos profissionais com a SME: para 36% dos respondentes esta relação era tranqüila, uma vez que, diante das metas, os sujeitos sentiam que a responsabilidade pelo seu cumprimento era coletiva, o que reforça a idéia de “equipe-escola”, “time”. Já 28,5% responderam que a relação era tensa, uma vez que a pressão pelo cumprimento das metas era forte e a responsabilidade era grande e concentrada nos professores.

debate que a eles cabia tinha, de fato, um viés operacional, isto é, de que maneira trabalhariam para cumprir as metas.

OLIVEIRA & FONSECA (2005, p. 61) apontam essa tendência de “taylorização” das tarefas na escola quando a orientação do trabalho tem cunho gerencial:

No tocante à organização do trabalho escolar, implementa-se uma dinâmica de cunho taylorista, recuperando princípios e métodos da gerência técnico-científica. Esse *modus operandi* [...] facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações, além de fragmentar as atividades em inúmeros projetos, com “gerências” próprias nas quais a cada um compete apenas uma parte do poder decisório.

Com base nas considerações dos autores, apresentamos um esquema representativo da divisão do trabalho na RME durante as ações SME-IAS na Figura a seguir:

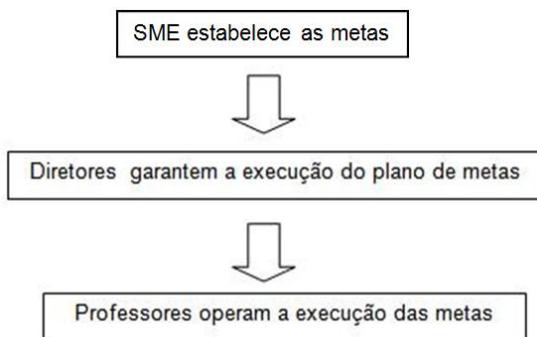


Figura 7 – Divisão do trabalho na RME-Joinville durante as ações SME-IAS. Elaboração própria a partir das fontes documentais recolhidas e da pesquisa realizada com os profissionais da RME-Joinville.

Constatamos, portanto, uma divisão de tarefas entre quem planeja – os dirigentes, e quem executa o planejamento – os professores. Para que esta divisão não fragilizasse a adesão dos professores, os dirigentes cuidavam da motivação dos profissionais; geravam o duo “cooperação-competição” entre os pares a partir da idéia de “equipe” que precisa “vencer”, alcançar os melhores resultados; e, como veremos a seguir,

apostavam nas avaliações “externas” como forma de induzir o “ensino *just in time*” e a melhoria dos resultados dos alunos.

3.1.3 – Avaliação dos alunos e da Rede Municipal de Educação: ensino em *just in time* e “auditoria” da gestão

Como vimos, todo o procedimento gerencial do IAS era conformado pelos processos de avaliação que “retroalimentavam” a correção de metas ou rumos e, na seqüência, reordenavam o planejamento. Sobre a importância da avaliação, a dirigente do IAS explica:

Elemento estruturador de todo o desenho da solução educacional – da concepção, implementação, aferição e disseminação de resultados – a **avaliação** faz parte de um processo compartilhado que, ao ser divulgado, se transforma em uma **ferramenta de gestão**. Ao fazer uma avaliação do sistema formal de Educação, no qual seus programas são aplicados, o Instituto Ayrton Senna cria uma dinâmica na qual as próprias pessoas são objeto da avaliação, revelando não apenas as suas dificuldades, mas também o potencial humano por detrás dos números. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, abril de 2008, p.05, grifos nossos)

Assim, pode-se considerar que a avaliação, no ciclo de gestão do IAS, corresponde à terceira fase do PDCA, “checar”, abordado anteriormente. Do ponto de vista da aprendizagem, trata-se do momento de aferir os conteúdos ensinados pelos professores aos alunos. Essa “checagem” é que possibilita, então, a última fase do ciclo do IAS, o de redefinição das metas, que corrige os “desvios” e os problemas de aprendizagem – ou, se quisermos, o que corresponderia à fase do “agir” no ciclo da Qualidade Total.

Em relação ao tema da avaliação, no Relatório da SME (2004) há um item que trata das “implantações da Avaliação Externa”. No entanto, a menção não é muito esclarecedora. A Superintendência da SME realizou avaliação nas séries iniciais:

A avaliação externa passou a ocorrer a partir do ano de 2003, quando, no mês de junho, foi

realizada a avaliação em 100% dos alunos das classes de 2ª série de 77 escolas. [...] [Essa avaliação] nas classes de 2ª série teve como objetivo principal verificar se os alunos aprovados adquiriram as habilidades e competências mínimas estabelecidas no Programa de Ensino e identificar alunos que foram aprovados sem saber ler e escrever, [...] e foi elaborada, aplicada e aferida pela equipe de superintendentes. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.20)

Em relação aos resultados dessa avaliação nas 2ª séries, o Relatório explicita o seguinte:

Ao consolidar os resultados, pôde-se constatar que, de 3.021 dos alunos da 2ª série que passaram pela avaliação, 251 escreviam com muitas dificuldades, o que representa 8% do total, e 73 alunos não sabiam ler e escrever, representando 2% do total. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, p.20)

No entanto, para além dessa avaliação realizada pela Superintendência da SME, verificamos duas formas de avaliação realizadas realmente de maneira “externa” ao trabalho da Rede: a avaliação da aprendizagem dos alunos e a avaliação da própria “parceria”, mediante a necessidade de aferir se e como a SME havia implantado o modelo de gestão proposto. Em comum aos dois processos avaliativos, está o fato de serem realizados por agentes “externos” à RME-Joinville, assumindo, assim, “ares” de auditoria.

Para dar guarida legal a esta ação do IAS, a Lei de Gestão Democrática, publicada durante a vigência da “parceria” na Rede e já abordada no Capítulo anterior, instituiu que:

Art. 54 - Compete à Escola analisar os resultados da avaliação externa e se auto-avaliar por esses resultados, adotando e implementando as estratégias necessárias para correção de problemas e aperfeiçoamento dos resultados. (JOINVILLE, Lei 5.152, 2004)

Assim, a avaliação externa na RME dividia-se em duas modalidades: a) as provas já elaboradas pelo IAS, que deveriam ser

aplicadas semestralmente aos alunos; e b) a avaliação da Rede, realizada por instituições externas, a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Cesgranrio.

Para tratar da primeira modalidade de avaliação, cabe retomar o papel das “provas prontas” como uma das estratégias mais citadas pelos profissionais pesquisados para o cumprimento das metas. A aplicação das provas semestrais já elaboradas e enviadas pelo IAS foi a 4ª estratégia mais citada por eles. Vale explicitar que consideramos essas avaliações como “externas” porque as provas já vinham prontas para aplicação nas turmas do município.

Muitos profissionais afirmaram sobre isso que, embora as provas trouxessem conteúdo descolado da realidade de Joinville e de Santa Catarina, os professores planejavam suas aulas de acordo com o que seria cobrado nas provas semestrais. Disseram também que as provas significavam mais trabalho para o professor, que já tinha uma carga considerável de formulários e relatórios para preencher, pouco contribuindo para o aprendizado dos alunos. Embora os professores não concordassem com a forma das provas, o seu uso aponta para a concepção, trazida pelo IAS, de que a avaliação externa seria um instrumento eficaz para a melhoria da qualidade da escola. As falas dos sujeitos pesquisados registram esse impasse:

“As provas eram fora da realidade do programa de ensino. Tinha questões não entendíveis – de “Escola Campeã” não tinha nada”.

“As provas deveriam ter questões locais, mais próximas da realidade dos alunos”.

“As avaliações deveriam ser elaboradas dentro da Rede municipal, conforme o nosso planejamento diário”.

“[Havia] insatisfação dos professores em ter que aplicá-las, corrigi-las e ainda ter que aceitar resultados que na verdade não eram verdadeiros”.

O uso das “provas prontas” revela a lógica de que “a demanda puxou a oferta” na RME durante a “parceria” SME-IAS. Significa dizer que o resultado, foco principal deste tipo de gestão, acabava definindo o que os professores ensinavam aos alunos, ao atrelar-se o ensino à avaliação, criando um ciclo vicioso na prática pedagógica, o que apontamos como “ensino *just in time*”. Percebe-se, dessa forma, que a gestão por resultados impulsiona uma lógica perversa, modelando o trabalho do professor de acordo como o que “será cobrado” nas

avaliações, ao mesmo tempo em que restringe o que os estudantes deverão aprender ao que será avaliado nas provas. Nesse aspecto, FREITAS (2007, p. 971, grifos nossos) opõe-se ao caráter estritamente conteudista das avaliações:

Durante muito tempo duas vertentes se opuseram no cenário educacional: uma tentando explicar o fracasso escolar por fatores pedagógicos internos à escola, e outra tentando explicar o mesmo fracasso por fatores externos à escola, sociais. Como é comum acontecer nesses casos, nenhuma delas, isoladamente, dá conta do fenômeno. A dialética se impõe. As duas causas são pertinentes na explicação do fracasso. Se isso é verdadeiro, as políticas de equidade devem ser associadas às políticas de redução e eliminação das desigualdades sociais, fora da escola. **Isso implica continuar a produzir a crítica do sistema social que cerca a escola, além de introduzir a importância do nível socioeconômico como variável relevante nas análises de avaliação do desempenho do aluno e da escola.**

Já em relação à segunda modalidade de avaliação, a instituição externa que primeiro avaliou a Rede foi a Fundação Carlos Chagas, em 2001, durante o início da implementação do Programa “Escola Campeã”. Embora não conste da documentação oficial nenhuma explicação sobre a realização dessa avaliação externa, encontramos no site da SME uma menção breve a esse respeito:

Em 2001, pela primeira vez ocorreu a avaliação externa do processo educativo da Rede Municipal, sob a responsabilidade da Fundação Carlos Chagas, patrocinada pelo Programa “Escola Campeã”. A metodologia aplicada constituiu-se na avaliação do rendimento escolar de alunos das primeiras, quartas e oitavas séries, nas disciplinas de Português e Matemática, com envolvimento de professores, pais e direção das escolas, cujos resultados possibilitaram a avaliação do processo ensino-aprendizagem da Rede municipal como

um todo. A metodologia aplicada é similar a do SAEB.⁹¹

No entanto, a avaliação externa com resultados efetivamente documentados na SME foi a realizada pela Fundação Cesgranrio em 2003. Denominada de “Avaliação Externa dos Indicadores de Gestão e Eficiência – 2003”, essa aferição teve dois eixos principais: a) a avaliação dos indicadores de gestão; e b) a avaliação dos indicadores de eficiência⁹².

Por estar diretamente ligado à gestão, daremos destaque ao primeiro eixo, que avaliou 22 indicadores de gestão, cada um com seus critérios específicos. Reproduzimos abaixo a lista dos indicadores com as respectivas notas⁹³ que a RME recebeu em cada um:

Indicadores de Gestão	Nota
1. Definição da escola	3
2. Autonomia administrativa	3
3. Autonomia financeira	2,5
4. Autonomia pedagógica	3
5. Otimização da Rede urbana	3
6. Nucleação da Rede rural	3
7. Colegiado	3
8. Matrícula	3
9. Calendário escolar	3
10. Diagnóstico e enturmação de novos alunos	3
11. Alfabetização	2,5
12. Escolha de diretores	3
13. Provimento do cargo de professor efetivo	2,3
14. Contratação de professores temporários	2,3

⁹¹ Disponível em www.joinville.sc.gov.br, acesso em 11.10.2010.

⁹² Em relação ao segundo eixo avaliativo da Fundação Cesgranrio, os Indicadores de Eficiência, faremos menção apenas a alguns itens em que a RME recebeu nota mínima (zero) na avaliação. Foram eles: a frequência dos professores – professores faltaram mais que 5 vezes por ano; a frequência dos alunos – os alunos tiveram em média 7,28 faltas por ano; e a taxa média de reprovação de 1ª a 4ª séries – o índice foi de 8,7% – para receber nota máxima, a taxa deveria ter sido igual ou menor do que 5%. (Joinville, Relatório SME, 2004, Anexos)

⁹³ Nesta avaliação, as notas foram de zero (a mínima) a 3 (a máxima).

15. Informações que a escola deve enviar a SME	3
16. Regimento escolar	3
17. Elaboração do PDE	3
18. Programa de Ensino	3
19. Acompanhamento financeiro pela SME	3
20. Plano de carreiras	1,8
21. Plano Municipal de Educação	1,8
22. Articulação municipal	2

Quadro 9 – Avaliação Externa realizada pela Fundação Cesgranrio na RME-Joinville (2003). (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, Anexos).

Embora a RME não tenha recebido nota máxima em sete dos 22 itens avaliados, entre os quais destacamos a alfabetização, o provimento do cargo de professor efetivo, o plano de carreiras e a articulação municipal, a Fundação Cesgranrio apresentou a seguinte avaliação geral da Rede:

Frente aos resultados encontrados, é possível afirmar que Joinville, com média 2,73 em gestão, mostrou um ótimo desempenho, indicando o sucesso das políticas públicas desenvolvidas pela Prefeitura, no sentido de atingir os objetivos do Programa do “Escola Campeã”. As normas consideradas próximas do ideal esperado, em 15 indicadores, merecem destaque pela ordenação e pelo fundamento apresentado, pela clareza da redação e pelo detalhamento dos documentos analisados, mostrando que a SME busca o melhor para a Educação. Assim, a SME merece ser cumprimentada, pois os aspectos avaliados em gestão refletem a preocupação com a qualidade da Educação do município. (JOINVILLE, Relatório SME, 2004, Anexos, grifos do autor)

Para além do seu “saldo positivo”, interessa-nos apontar o forte caráter de auditoria que essa avaliação apresentou, com vistas não apenas à correção dos “desvios”, mas à responsabilização dos sujeitos e da escola. Freitas se contrapõe a essa lógica e defende uma avaliação institucional que não responsabilize, mas que produza a participação dos sujeitos na melhoria da escola:

A estratégia liberal é insuficiente porque responsabiliza apenas um dos pólos: a escola. E o faz com a intenção de desresponsabilizar o Estado de suas políticas, pela responsabilização da escola, o que repara a *privatização*. Para a escola, todo o rigor; para o Estado, a relativização “do que é possível fazer”. Em nossa opinião, uma melhor relação implica criar uma parceria entre escola e governo local (municípios), por meio de um processo que chamamos de *qualidade negociada, via avaliação institucional*. (FREITAS, 2007, p. 975, grifos do autor)

E o autor continua:

A qualidade negociada é implementada pela avaliação institucional da escola, a qual é um processo que deve envolver todos os seus atores com vistas a negociar patamares adequados de aprimoramento, a partir dos problemas concretos vivenciados por ela. **Se a avaliação em larga escala é externa, a avaliação institucional é interna à escola e sob controle desta, ao passo que a avaliação da aprendizagem é assunto preferencialmente do professor em sua sala de aula. (...) Com a avaliação institucional, o que se espera, portanto, é que o coletivo da escola localize seus problemas, suas contradições; reflita sobre eles e estruture situações de melhoria ou superação, demandando condições do poder público, mas, ao mesmo tempo, comprometendo-se com melhorias concretas na escola.** (FREITAS, 2007, p. 978, grifos nossos)

Dessa forma, longe de se assemelharem aos processos de avaliação institucional descritos acima por Freitas, vimos que a avaliação implementada pela SME no município de Joinville, seja da aprendizagem, seja da Rede, concorreu para aprofundar o viés empresarial das ações da “parceria” SME-IAS.

Nesta esteira, a seção a seguir destina-se a tratar do tema da “gestão democrática” na Rede, que também foi ressignificada pelo discurso gerencial do Instituto a serviço da produção do consenso em torno do “método IAS”.

3.2 – Gestão democrática “de papel”: a produção do consenso nas escolas

Conforme mostramos na seção anterior, a adoção do IAS pela SME não ocorreu sem resistências dos profissionais da Rede, especialmente dos professores. Estas resistências manifestaram-se, ainda que de forma não organizada, no momento de implantação da “parceria”, entre os anos de 2001 e 2003⁹⁴, e, depois, “por dentro” do sistema ao longo dos anos seguintes. De qualquer forma, o sucesso do uso do “método IAS”, como aqueles da Qualidade Total nas empresas, dependeu fundamentalmente da adesão dos professores e participantes diretos nas ações. Nossa hipótese é de que uma das estratégias para esta adesão conformou-se pela produção de um discurso legitimador centrado na gestão democrática e participativa das escolas.

A gestão democrática do ensino público no Brasil está garantida na Constituição brasileira e na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional⁹⁵. Destacamos dois dos principais pilares que caracterizam a gestão democrática da Educação: a) o provimento do cargo do diretor, no sentido de que cada comunidade escolar possa eleger o seu dirigente, e b) os mecanismos de gestão colegiada com vistas ao partilhamento do poder na escola. No entanto, PERONI (2008, p. 10) alerta que:

As mudanças no papel do Estado redefinem as fronteiras entre o público e o privado principalmente através do público não-estatal e da gestão gerencial, proposta pelas parcerias. [...] O privado acaba influenciando ou definindo o público, não mais apenas na agenda, mas na execução das políticas, definindo o conteúdo e a gestão da Educação.

Nesse sentido, a seguir, analisamos de que forma os dois aspectos foram ressignificados para produzir o discurso legitimador da

⁹⁴ Analisamos essas resistências iniciais na subseção 2.2.2 do Capítulo II desta dissertação.

⁹⁵ Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na Educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I. participação dos profissionais da Educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II. participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de Educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, Lei 9394, 1996)

“parceria”, por meio do qual difundia-se que das ações SME-IAS não eram apenas necessárias, mas as melhores para a RME-Joinville. Tomaremos para análise, nesse sentido, especialmente a Lei de Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Joinville, produzida durante as ações SME-IAS.

Na perspectiva gerencialista, na qual o IAS está inserida, difunde-se a idéia de que o diretor é peça chave para que a escola alcance êxito em seus resultados. Conforme o IAS mesmo indica:

o foco do Instituto está voltado para o gestor da escola, responsável também por acompanhar e avaliar os resultados propostos pelos programas, incluindo o cumprimento de metas, mas sem perder de vista, por nenhum instante, o aluno. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, outubro de 2008. p.23)

Nessa linha, uma das primeiras movimentações orientadas pelo IAS à RME ocupou-se da figura do diretor, que ganhou centralidade no processo de implementação e consolidação da cultura de metas e resultados. O dirigente escolar, que, antes da “parceria” com o IAS, cuidava da vida burocrática e administrativa da escola e era escolhido por indicação política, de acordo com os documentos, passaria a ser pessoalmente responsabilizado pelo desempenho dos alunos e escolhido por competência técnica. Recorremos a um dos principais ideólogos do PEC, João Batista A. de Oliveira⁹⁶ para ilustrar qual seria o perfil de um bom diretor na perspectiva do IAS:

O gerencialismo faz diferença. Embora inexistam uma teoria gerencial que permita traçar perfis ideais, a expectativa é de que as características a seguir [...] contribuam para assegurar o sucesso [da parceria]: **confiança** e acesso ao prefeito ou secretário; comprovada **experiência gerencial**; efetiva **liderança** junto aos professores. A competência gerencial, no entanto, será desperdiçada se a prioridade conferida [à parceria] não passar de retórica da autoridade e os recursos necessários não forem disponibilizados em tempo

⁹⁶ João Batista Araújo de Oliveira foi o responsável técnico pelo Programa “Escola Campeã”, e escreveu o livro “Pedagogia do Sucesso”, que se refere ao primeiro programa do IAS, o “Acelera Brasil”.

oportuno e na quantidade adequada. (OLIVEIRA, 1999, p.116, grifos nossos).

Com vistas no perfil acima, a primeira Resolução publicada pela SME durante o período da “parceria” com o IAS, já em 2002, tratou exatamente da nova forma de escolher os dirigentes das escolas. Segundo o documento,

os candidatos a diretor, e aqueles que já exercessem a função, [teriam] suas capacidades avaliadas por um colegiado formado pela SME e Associação de pais e professores (APP). (JOINVILLE, SME, Resolução n.º 01, 10/04/2002).

Além disso, tanto os candidatos como os que já fossem diretores passariam por uma prova para “certificação de competência”, realizada por uma instituição externa. Cumpridas essas etapas, no caso dos candidatos, “os nomes dos três melhores colocados [seriam] encaminhados ao Prefeito da cidade para que este [escolhesse] o vencedor”. A resolução também estabeleceu o período de quatro anos para a duração do mandato do diretor. (JOINVILLE, SME, Resolução n.º 01, 10/04/2002)

A mesma normativa estabeleceu um “Termo de Compromisso do Dirigente Escolar”, composto de 35 compromissos que enumeram as responsabilidades do diretor. O termo deveria ser assinado pelo dirigente escolar que fosse aprovado na certificação de competência, antes da sua posse. Destacamos abaixo oito compromissos contidos no Termo:

- V – **responsabilizar-se** pela organização e funcionamento da escola perante os órgãos do poder público municipal e a comunidade; [...]
- XIV – supervisionar todos os serviços da escola; [...]
- XX – encaminhar à Secretaria de Educação toda a documentação solicitada;
- XXI – **controlar e avaliar a frequência de alunos, professores e demais funcionários**, tomando providências de correção de irregularidades; [...]
- XXIV – realizar, sistematicamente, **a avaliação do desempenho de alunos, professores e demais funcionários**, através de registros, tomando providências quando necessário; [...]

XXV – **garantir espaços para a recuperação**, proporcionando aos alunos alternativas e oportunidades de estudos; [...]

XXIX – **atualizar-se permanentemente**, para que, com conhecimento e competência, seja possibilitada a discussão da questão do ensino e da aprendizagem com sua equipe pedagógica, **visando a qualidade na Educação**;

XXX – assegurar o **gerenciamento do processo pedagógico**, garantindo a **aprendizagem de todos os alunos**. [...] (JOINVILLE, SME, Resolução n.º 01, 10/04/2002, grifos nossos)

Todas essas atribuições conformaram a centralidade da figura do dirigente escolar durante as ações SME-IAS e estiveram de acordo com as exigências da “parceria”. Dois anos depois, em 2004, publica-se a Lei n.º 5152, que instituiu a gestão democrática da Educação pública municipal. Entre outros temas, esse documento também tratou dos critérios para o provimento do cargo de diretor.

Art. 17 O processo **de seleção dos candidatos** a dirigentes escolares da Rede Municipal de Ensino terá por objetivo a **aferição da competência técnico-pedagógica** dos mesmos e **contará com a participação da comunidade escolar, representada pela Associação de Pais e Professores – APP**. [...] (JOINVILLE, Lei 5152, 2004)

Como se pode verificar, a Lei reitera os critérios já estabelecidos em 2002 para a seleção dos dirigentes, afirmando a necessidade de aferição de competência técnico-pedagógica e da participação da APP no processo. Na Lei, também eram explicitados os critérios que a APP deveria levar em conta na seleção/escolha dos candidatos; cujo destaque é para as capacidades individuais gerenciais, de liderança e de organização:

Art. 20 Os membros da APP terão como referência na **avaliação dos candidatos**:

I – capacidade de **liderança**;

II – habilidade em trabalhar em **equipe**;

III – **relacionamento** satisfatório com professores, pessoal técnico, administrativo, alunos e pais;

IV – capacidade de **organização de rotinas** e de **solução de conflitos**;

V – foco no **sucesso** dos alunos;

VI – capacidade de **gerenciar**, nos aspectos pedagógico e administrativo. [...] (JOINVILLE, Lei 5152, 2004, grifos nossos)

Em relação às capacidades exigidas ao diretor, SHIROMA (2006, p. 6, grifos nossos) assevera que:

[Coloca-se] os diretores no centro da agenda da Reforma educacional, como responsáveis por desenvolver **escolas eficazes**, assegurar uma cultura organizacional produtiva e atingir o melhor da sua equipe e alunos. **A base burocrática deste poder é apolítica**, escora-se em visões funcionalistas que ignoram as influências políticas e ideológicas da organização. **A liderança definida em termos de gerenciamento, eficiência e produtividade, é desprovida de uma perspectiva crítica de reflexão, autonomia pessoal ou deliberação coletiva.**

Nessa mesma linha de exigência de capacidades, a Lei ainda estabeleceu 21 atribuições para o diretor, as quais guardam enorme semelhança às que estão contidas no Termo de Compromisso do dirigente escolar publicado em 2002 e acima citado. Isso revela, conforme já indicamos no capítulo anterior, uma afinada articulação na produção dos marcos regulatórios para implementação dos Programas do IAS da RME de Joinville.

A LGD reforça, ainda, a obrigação do diretor para com os compromissos dispostos no Termo, quando define que “no ato da designação, o Diretor assinará termo de compromisso junto à SME, comprometendo-se e exercer com eficácia e eficiência as atribuições específicas da função. (JOINVILLE, Lei 5152, 2004)

O uso de “termos de compromisso” na relação entre a SME e os diretores das escolas pode ser comparado ao estabelecimento dos “contratos de gestão” (BRASIL, Lei 9637, 1998), próprios das “parcerias” público-privadas e que estabelecem as obrigações das partes durante as ações conjuntas, conforme pontuamos no Capítulo I. Em relação a este aspecto, o próprio IAS, em artigo de sua Revista,

denomina os “termos de compromisso” como “contratos de gestão”, quando exemplifica o caso de um município “parceiro” em Pernambuco:

Era preciso profissionalizar a gestão das escolas, o que foi alcançado com a implantação do “Contrato de Gestão” para todos os diretores eleitos e que haviam, previamente, sido aprovados para o cargo em exame realizado pela Universidade Federal de Pernambuco. Um contrato pautado em indicadores e metas. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, novembro de 2007, p.44)

Além disso, em artigos específicos, a LGD estabelece a periodicidade da avaliação externa na RME e a responsabilidade do diretor em relação aos resultados deste processo:

Art. 70 – Todos os estabelecimentos de ensino da Rede Pública serão anualmente avaliados, através de um Sistema de Avaliação da Escola, coordenado e executado pela SME, que tem como finalidade promover a **melhoria da qualidade do ensino**.

Art. 71 – Parágrafo único. O Diretor será **responsável pela implementação** das estratégias pactuadas, decorrentes do resultado da avaliação externa em sua unidade escolar. (JOINVILLE, Lei 5152, 2004, grifos nossos)

De acordo com o novo marco que passou a regular o provimento do cargo de diretor escolar, nota-se que, por força de lei, o dirigente, então, passaria a ser mais que uma figura administrativo-burocrática. Passaria ser a liderança primeira no interior da escola e o responsável principal pelo cumprimento das metas da sua unidade, de forma semelhante a que ocorre em relação aos gerentes nas empresas privadas. SHIROMA (2006, p. 7, grifos nossos), sobre isso, novamente esclarece:

A linguagem da liderança foi traduzida para as necessidades da burocracia. Talvez, o elemento mais crucial do uso do gerencialismo nas escolas esteja na criação de **um tipo particular de liderança** que é delineado para desempenhar um papel central no Redesenho do setor público, **que deixa a direção política para o centro, mas a**

responsabilidade por sua implementação para a periferia. Extraí-se, com este processo, o centro da liderança local reduzindo-a a mera função técnico-racional.

Nesta exata medida, a mudança da escolha do diretor por competência técnica e não mais por indicação política, parecia, então, conformar uma nova fase para a gestão da RME e expressava a adequação de mais um elemento exigido pela “parceria”. No entanto, os dados obtidos em nossa pesquisa são bastante divergentes do que constam na documentação oficial. A maioria dos nossos pesquisados, ou seja, 69%, afirmou que não houve qualquer modificação nos métodos ou critérios para a escolha dos diretores das escolas, o que diverge diametralmente dos documentos oficiais da SME e acaba por indicar certa manipulação de informações. O Gráfico a seguir mostra a porcentagem de respostas a esta questão.

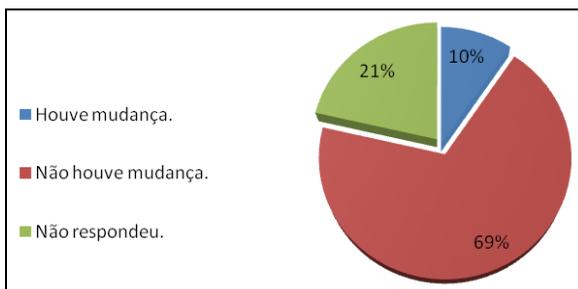


Gráfico 7 – Houve mudança na forma de provimento do cargo de diretor escolar da RME-Joinville por consequência das ações SME-IAS? Elaboração própria, a partir da pesquisa realizada com os profissionais da RME-Joinville.

Constatamos que, ao contrário do afirmado reiteradamente pela SME nos documentos analisados, não foi implementada mudança efetiva na forma e nos critérios de escolha dos dirigentes escolares – estes seguiram sendo designados a partir de indicações políticas. O que teria então, levado a SME a esse tipo de afirmação?

Podemos pontuar possíveis motivações que teriam levado a SME a afirmar a mudança no provimento do cargo de diretor: a) a avaliação externa, uma vez que esse era um quesito avaliado⁹⁷; b) a centralidade

⁹⁷ Conforme dissemos na subseção anterior, a RME-Joinville foi submetida a uma avaliação externa realizada pela Cesgranrio em 2003. No quesito “escolha de diretores”, a RME recebeu nota máxima por ter regulamentado, ao menos formalmente, a escolha dos diretores por competência técnica

da figura do diretor para o sucesso da “parceria”; e c) atenuar os impactos e as resistências das ações SME-IAS cujas decisões, conforme já demonstramos, realizavam-se na forma “*top-down*”.

Sabemos que o modo de provimento do cargo do diretor tinha importância grande na conformação das mudanças que as ações SME-IAS gerariam, uma vez que o diretor apresentava-se como figura central para a implementação das ações. Parece-nos que era mais estratégico para a manutenção e legitimidade da “parceria”, afirmar que os dirigentes passariam a ser escolhidos por competência técnica, mesmo que isso não fosse verdade, em vez de declarar o contrário. Esta movimentação oficial significou um importante sinal de que os passos recomendados pela Assessoria do IAS estavam sendo seguidos pela SME com rigor.

Ademais, fazer parecer que a Rede havia adotado critérios mais rigorosos e “neutros” para a escolha dos dirigentes significava também indicar que havia superado os processos de indicação política, de larga tradição na Educação brasileira, conseqüente da perspectiva patrimonialista⁹⁸ de gestão da “coisa pública”. Nesse sentido, a Reforma legislativa municipal, já abordada no Capítulo anterior, foi emblemática, uma vez que oficializou a “nova” forma de realizar o provimento do cargo do diretor, embora “oficiosamente” nada tenha mudado em relação à situação de indicação política, conforme apontaram os profissionais pesquisados.

Acompanhando as indicações sobre o modo de escolha dos diretores, a LGD também dedica atenção a dois outros aspectos comumente associados a gestão democrática da Educação: participação e autonomia. Na próxima seção procuramos mostrar como também estes aspectos foram regulados durante a vigência da “parceria” SME-IAS.

3.2.1 – Participação e autonomia: partilhamento de poder na Rede Municipal de Educação

Os termos “participação” e “autonomia” foram muito empregados durante as ações SME-IAS, principalmente para caracterizar a gestão. A LGD enfatiza o tema da “participação” quando apresenta os princípios da gestão democrática na RME de Joinville:

⁹⁸ Para um aprofundamento da questão do patrimonialismo no Brasil, ver FERNANDES (1981).

Art. 2º - A Gestão Democrática do Ensino Público Municipal será exercida na forma desta lei, com vista à observância dos seguintes princípios:

I – **participação** dos profissionais da Educação e dos pais ou responsáveis pelos alunos na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e da Proposta Pedagógica;

II – **participação** da comunidade escolar em órgãos colegiados; [...]

VII – **participação** dos pais na vivência da proposta pedagógica da escola. (JOINVILLE, Lei 5152, 2004, grifos nossos)

CAMPOS (2006, p. 21, grifos nossos) considera que a resignificação da gestão democrática por “gestão participativa” parece ser um dos efeitos mais danosos do atual discurso hegemônico do gerencialismo na Educação, e que parece estar em franca ascensão:

A concepção de gestão democrática vem sendo ressignificada pelos preceitos da **gestão participativa**, cujos pressupostos sustentam-se naqueles presentes nos **programas de qualidade total** implementados pelas empresas e largamente difundidos no meio educacional. Diferentemente da gestão democrática, a gestão participativa tem seu centro na **participação, cooperação, compromisso e envolvimento do grupo**, ao passo que a gestão democrática tem seu cerne no compartilhamento de poder, ou seja, no estabelecimento de instâncias colegiadas de decisão, de modo que todos os integrantes da comunidade escolar possam atuar criticamente e transformar a escola.

Neste sentido, a “participação” na RME funcionava como discurso de legitimação e do apaziguamento de tensões, dando a impressão de que os professores decidiam e participavam dos processos. Lembramos que, conforme já analisamos em seção anterior, a SME estabelecia seu plano de metas e cada escola estabelecia o seu PDE, o que indica certa coerência com os preceitos de autonomia e participação. Mas como esses processos ocorriam no interior das escolas? Que instâncias foram criadas para que a participação efetiva da comunidade escolar fosse viabilizada?

Também neste quesito parece haver “desencontro” entre as informações contidas nos documentos que analisamos e aquelas prestadas pelos profissionais que participaram de nossa pesquisa: mais da metade dos pesquisados afirmou que reuniões entre professores e direção da escola ou com a SME só ocorriam quando necessário. Isto é, não havia cronograma prévio de discussões com todos os segmentos, o que denota o caráter casual e episódico dos espaços de participação e deliberação coletiva. Esta situação parece indicar também a inexistência de espaços colegiados institucionalizados nas escolas, o que acaba por tornar a gestão dependente do “estilo” de cada diretor. Nestes termos, “participação” é, no máximo, colaboração:

Trata-se mais de uma “participação colaborativa” do que propriamente de uma “participação democrática”. Nessa primeira forma, a liderança do diretor desempenha papel central na busca de mobilizar as “sinergias” do grupo para a consecução dos objetivos e/ou realização de tarefas. (CAMPOS, 2006, p.33)

Assim como a “participação”, a idéia de “autonomia” das escolas e dos profissionais da Educação da RME parece, também, ter sido tema recorrente durante as ações SME-IAS. Em 2003, a SME, por intermédio de Portarias, estabeleceu a autonomia administrativa e financeira das escolas. Essa portaria regulamentava que caberia “ao diretor estabelecer com a APP, o Plano de Aplicação de todas as receitas destinadas à escola, oriundas do FNDE e da captação por doações, contribuições e premiações”. (JOINVILLE, SME, Portaria 40, 07/04/2003)

Em relação à autonomia pedagógica, a LGD também tratou do tema, em 2004:

Art.12 – A autonomia de gestão pedagógica será assegurada por:

IV – **aplicação de testes de avaliação externa**, sem prejuízos de outros mecanismos implementados pela escola.

V – transparência e ética nos procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros.

XI – **responsabilização pelos resultados da escola e dos alunos**

XII – **compromisso com as metas estabelecidas pela SME.**

XV – **conhecimento e respeito aos mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação dos**

resultados da escola, estabelecidos pela SME para a RME. (JOINVILLE, Lei 5152, 2004, grifos nossos)

A Reforma legal da SME “decretou”, assim, a autonomia na RME. De acordo com os documentos, as dimensões de autonomia administrativa, financeira e pedagógica estariam, portanto, asseguradas. No entanto, o IAS esclarece que “ter autonomia não significa ter soberania e independência, mas, antes, assumir responsabilidades”. (INSTITUTO AYRTON SENNA, Revista Educação em Cena, outubro de 2008. p.22, grifos nossos). Esse princípio do IAS pode muito bem ser observado nos termos acima, referentes à “autonomia pedagógica”, tomada evidentemente como subordinação a determinações externas ao ambiente escolar e responsabilização por todos os atos decorrentes do não-cumprimento de metas e objetivos estabelecidos sem participação efetiva daqueles a quem cabia cumpri-los. Nesse sentido, FELDFEBER (2009, p. 37) afirma que

las modalidades de control que encierra la nueva gestión empresarial tienen muchos puntos de contacto com las modalidades de control de los nuevos modos de gestión basados em la autonomía escolar: superando las formas de control típicas de las sociedades disciplinares, se propone que las personas se autocontrolen y que las fuerzas de control sean coherentes con el proyecto de la empresa.

Ainda no tocante a este aspecto, os dados que obtivemos em nossa pesquisa são reveladores: a maioria dos respondentes acredita que os Programas do IAS não trouxeram mais autonomia a RME; apenas 12% dos entrevistados concordam com a afirmação positiva sobre essa questão.

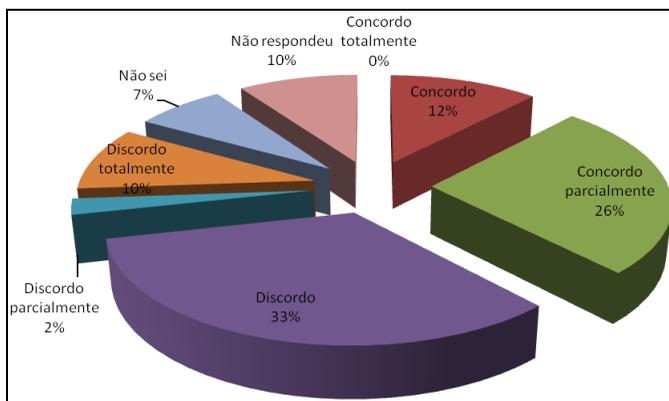


Gráfico 8 – Você acredita que os Programas do IAS trouxeram autonomia à RME-Joinville? Elaboração própria, a partir da pesquisa realizada com os profissionais da RME-Joinville.

Algo que parece ter tolhido a autonomia dos profissionais da Rede foi a presença do Superintendente na escola, que, segundo uma parte considerável dos profissionais pesquisados (31%), fazia pressão pelo cumprimento das metas estabelecidas em vez de ajudar a construir “soluções”.

A “autonomia” referida pela SME em seus documentos, é claro, não poderia ser percebida, uma vez que não se trata, de fato, de autonomia, mas de responsabilização das escolas e profissionais. A autonomia não pode ser decretada pois, segundo CONTRERAS (2002, p.141), “a autonomia desenvolve-se num contexto de relações”. O autor acrescenta que a “autonomia” que orienta os profissionais “técnicos” do gerencialismo educacional não passa de um atributo de status, é ilusória e incapaz de responder criativamente às incertezas. (CONTRERAS (2002, p. 192). Em relação à idéia de autonomia “decretada”, GRAIZER (2009, p.62) aponta que

esta autonomia es construída, discursivamente [...], em relación com algunos otros elementos que se deben contemplar, como son: la responsabilización a nível de las organizaciones de los resultados [...]; la necesidad de rendir cuenta de dichos resultados; la necesidad de evaluar y medir de tal modo que se pueda comparar e rendir cuentas; el lugar central que adquiere el liderazgo de los directivos de las instituciones; el planeamiento de las acciones a través de técnicas, como los proyectos, que conllevan la necesaria autoevaluación o

autodiagnóstico del hoy para definir mañana deseable; también se articula em unas formas de participación *obligada* em la formulación de dichos proyectos, em desarrollo y control de los resultados. (grifos no original)

Trata-se, portanto, de uma autonomia regulada, definida de maneira heterônoma, cujas bases se situam em novas formas de participação, na administração razoável de recursos escassos e em um delimitado campo de ação.

Conforme vimos, a autonomia “decretada” pela SME parece não ter sido percebida pelos profissionais da RME. Entre o que estava manifesto nos documentos de orientação e regulação da “parceria” e as respostas dos sujeitos pesquisados revelou-se uma gestão democrática “de papel”. O que foi anunciado como “gestão democrática” não se efetivou, pois não houve mudança na escolha dos diretores e o partilhamento de poder na RME baseava-se em sujeitos “participantes” que não decidiam e em uma autonomia “decretada”. Compreendemos, então, que a idéia de gestão democrática funcionava, de fato, como um discurso legitimador de práticas pouco democráticas. Além disso, esse discurso pretendia renovar a adesão dos profissionais, sempre recolocando a idéia de que o cumprimento das metas era um “compromisso de todos”, embora houvesse, em verdade, uma divisão muito clara de responsabilidades entre quem planeja e quem executa.

Reproduzimos a seguir o Quadro em que a SME apresentou as “transformações” realizadas na RME no âmbito da gestão do sistema municipal e das escolas durante as ações SME-IAS. Diante do exposto até aqui, é notável que estas mudanças conservam apenas uma aparência democrática.

Natureza⁹⁹	Antes	Depois
Ensino	Método de ensino decidido pela Secretaria de Educação.	Escolas assumindo e exercendo a autonomia pedagógica.
	Não havia programa para a correção da defasagem idade-série.	Implantação da Política de Correção de Fluxo.

⁹⁹ A coluna “Natureza” não consta do Relatório, foi acrescida por nós com o objetivo de categorizar as “mudanças” apontadas pela SME.

	Evasão e reprovação eram consideradas normais.	Implantação de programas para a diminuição dos índices de evasão e de repetência.
Rotina	As atividades desenvolvidas pela escola eram realizadas aleatoriamente.	Mapeamento das atividades, rotinas definidas.
Coleta de dados	Os dados eram apenas coletados e computados.	Implantação da cultura de coleta e análise de dados, com plano de intervenção para a melhoria dos resultados.
	Não havia sistema de informatização de gestão.	Implementação do sistema informatizado de gestão da Educação em Rede.
	Ausência de controle efetivo e sistematizado de frequência de alunos, professores e funcionários.	Ações voltadas para mecanismos de controle de frequência de professores, alunos e funcionários.
	Segmentação dos setores da SME, falta de entrosamento na consolidação dos dados.	Integração entre os setores, centralização dos dados.
Gestão	Dirigentes escolares escolhidos por indicação política.	Dirigentes escolares escolhidos por competência técnica.
	Dirigentes escolares responsáveis pela parte administrativa e financeira.	Dirigentes escolares responsáveis pela gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola.
	Falta de responsabilização pelos resultados da escola.	Diretor responsável pelos resultados de desempenho dos alunos.
	Gestão escolar focada no processo de ensino.	Gestão escolar focada no processo de aprendizagem e sucesso do aluno.
	Gestão municipal centralizada e tradicional.	Gestão compartilhada.
	Secretaria de Educação administrava as escolas fundamentando-se na LDB.	Implantação de normas e diretrizes próprias do Sistema Municipal, elaboração do Plano Municipal de Educação.
	Projeto político pedagógico burocrático, muitas vezes desvinculado da realidade.	Elaboração do PDE e da Proposta Pedagógica em consonância com a realidade da escola.

	Equipe técnica e pedagógica da Secretaria de Educação agia como órgão fiscalizador.	Integração entre dirigentes escolares e equipe pedagógica da Secretaria da Educação.
	As metas e diretrizes nem sempre eram estabelecidas de acordo com o diagnóstico educacional da Rede.	Elaboração do Plano Anual de Trabalho da SME, com metas e diretrizes definidas e de acordo com os reais problemas da Educação.
	Dificuldades para resolver problemas locais.	Mais agilidade na resolução de problemas por meio do serviço de superintendência.
Avaliação	Ausência de instrumentos de avaliação de desempenho dos alunos, das escolas e da Rede municipal pela Secretaria de Educação.	Implantação da Política de Avaliação Externa.
	Avaliação educacional centrada nas notas dos alunos. Apenas o aluno era responsável pelo seu desempenho.	Avaliação educacional centrada no processo de ensino e de aprendizagem, tendo como objetivo o redirecionamento da prática pedagógica.

Quadro 10 – Antes e depois da “parceria” na SME-Joinville (2004). (JOINVILLE, Relatório SME, 2004).

Fica evidente que as mudanças citadas pela SME centraram-se fortemente na esfera da gestão, mas não em um sentido democratizante como queriam fazer parecer os documentos, e sim na perspectiva gerencial de controle e busca dos resultados. Plano de metas, gerenciamento, responsabilização dos diretores e sucesso do aluno foram as palavras-chave desta perspectiva.

Diante desse modelo de gestão educacional, quais foram então os resultados de quase uma década de “parceria” entre a SME e o IAS? Teria a RME atingido os objetivos almejados pela “parceria”? Na próxima e última seção deste capítulo, pontuamos o encerramento das ações de “parceria” entre a SME e o IAS, assim como do impacto desta decisão para os profissionais da Rede. Em seguida, analisamos dados da Educação pública municipal para verificar em que medida o discurso de melhoria da qualidade no desempenho da RME, de fato, efetivou-se.

3.3 – Encerramento da “parceria” e os resultados alcançados

Em 2009, a Prefeitura de Joinville passou a ser dirigida pelo Partido dos Trabalhadores que, entre outras medidas, optou por encerrar a “parceria” da SME com o IAS. Embora o Relatório da Secretaria, em 2008, recomendasse a manutenção das ações, a mudança de governo municipal pôs fim ao acordo. Segundo a SME, a “parceria” deveria ser mantida porque:

A assessoria oferecida pelo IAS [até 2008] provocou mudanças de extrema relevância, com reflexo direto na atuação dos diretores e supervisores escolares. Dentre as ações e políticas, destacam-se como referência a sistemática de acompanhamento às séries iniciais, o trabalho com foco nos indicadores de sucesso e o estabelecimento do plano de metas da SME e de cada unidade escolar. (JOINVILLE, Relatório SME, 2008, p.7)

Sobre a opinião dos pesquisados em relação ao fim da “parceria”, coletamos alguns dados que apresentamos a seguir.

Embora os profissionais reclamassem do “método IAS”, conforme vimos ao longo do trabalho, 48% dos respondentes apontaram o período de “parceria” como “bom”. No entanto, 41%¹⁰⁰ dos pesquisados se pronunciaram desfavoravelmente ao período de vigência das ações SME-IAS, o que denota uma divisão quase pareada das opiniões. A avaliação de “excelente” foi manifestada apenas por 2% dos entrevistados:

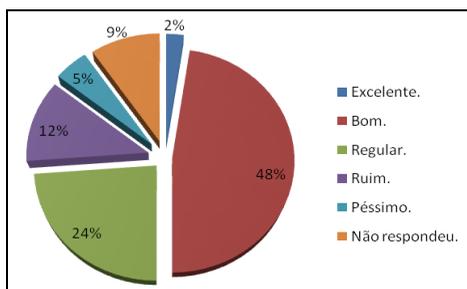


Gráfico 9 – O que pensam os profissionais da RME-Joinville sobre as ações SME-IAS. Elaboração própria, a partir da pesquisa realizada com os profissionais da RME-Joinville.

¹⁰⁰ Para este total, agregamos as categorias “regular”, “ruim” e “péssimo”.

Quando questionados sobre a possibilidade de retorno da ação do IAS na RME, as respostas foram mais críticas à “parceria”. Do total, 38% dos profissionais disseram que aprovariam o retorno, desde que os programas sofressem algumas modificações. Já 31% dos respondentes disseram que não gostariam que o IAS se introduzisse novamente na Rede. Destacamos que apenas 7% dos respondentes aprovariam o retorno tal como era antes. Citamos, a seguir, algumas falas dos profissionais respondentes a respeito de como avaliavam o fim da “parceria” e o que teria motivado o encerramento. Sem apresentar qualquer ressalva, estes primeiros consideraram que a “parceria” deveria ter continuado:

“Eu gostava dos programas, foi lamentável o fim. Acredito que o fim deva-se a questões políticas e/ou descrença de bons resultados.”

“Perdemos instrumentos que facilitam a busca de qualificação do ensino e do aprender, apesar de nós enquanto escola termos continuado a utilizar os recursos orientados pelo Programa, por considerarmos importantes para o sucesso escolar”.

Houve, também, considerando válidas as ações SME-IAS, mas com ênfase na necessidade destas terem uma “cara” local, ou seja, elaboradas de acordo com a realidade das escolas e da RME:

“Foi bom porque nós temos profissionais competentes para realizar este trabalho que eles faziam. Mas, agora que vimos o quanto essas intervenções abriram nossos olhos, a SME deveria montar um programa similar, com melhorias e continuar aplicando nas escolas”.

“O município precisa 'criar' o seu próprio programa para que trabalhemos dentro da nossa realidade”.

“Foi válido, porém não acredito que seja necessário vir programas de fora do Estado”.

Outros profissionais concordaram com o encerramento das ações e centraram a crítica na intensificação do trabalho e na pressão pelos resultados:

“O fim da parceria foi válido. As provas eram fora da realidade do programa de ensino. Tinha questões não entendíveis, confusas, de “Escola Campeã” não tinha nada”.

“Acredito que o resultado das avaliações não foi positivo em virtude da pressão que muitos professores sofreram Reclamação dos professores. Muitos formulários para preencher”.

“Acredito que seja por diversos fatores. O investimento dos recursos, materiais, a capacitação dos profissionais da Educação. O tempo para o profissional se dispor a corrigir e preencher folhas, formulários, etc.”

“Resultados manipulados. Excesso de burocracia”.

“Bom! Vamos viver a nossa realidade!”.

Diante dos depoimentos, é possível reafirmar novamente que não havia consenso ou apoio irrestrito dos profissionais em relação às ações SME-IAS. Pelo contrário, boa parte deles discordava do “método IAS” e reivindicava a verdadeira autonomia para a RME decidir o rumo de suas ações.

3.3.1 – A retórica acerca da melhoria da qualidade na Educação municipal

As “parcerias” estabelecidas entre o IAS e os sistemas públicos de Educação são exemplos de transposição de pressupostos e métodos do campo da gestão das empresas para o campo das escolas e da Educação porque fundamentam-se, como já dissemos, numa gestão da escola semelhante a das empresas privadas, com o suposto objetivo de melhorar os resultados educacionais. No entanto, esta metodologia em Joinville apresentou duvidosa efetividade em relação às suas promessas de melhoria de qualidade.

Tomando como referência o objetivo de melhoria da qualidade expressa no desempenho dos alunos, analisamos indicadores da RME e constatamos que a melhoria pretendida, quando ocorreu, mostrou-se muito inexpressiva. A pesquisa concluiu, assim, a insustentabilidade do discurso do IAS – a “gestão eficaz”, tão defendida pelo Instituto, não melhora necessariamente a qualidade da Educação, tendo em vista a análise dados de aprovação, distorção-idade série, evasão, número de alunos em turno intermediário e IDEB. Embora não tenha sido possível

comparar todos os indicadores, procuramos apresentar os comparativos entre o ano 2000, ano anterior à “parceria”, os anos de vigência da “parceria” (2001-2008) e do ano seguinte (2009), momento em que havia cessado a ação do IAS na Rede.

No que diz respeito à aprovação dos alunos, percebemos que houve oscilação das taxas ao longo do período, conforme mostra o Gráfico seguinte:

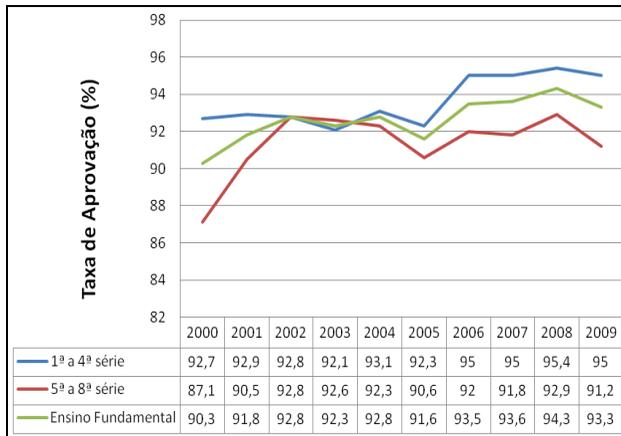


Gráfico 10 – Taxa de aprovação dos alunos da RME-Joinville (2000-2009). INEP/MEC e SME-Joinville (2010)

Constata-se que a aprovação nos anos iniciais (1ª a 4ª série) era de 92,7% em 2000, ou seja, antes da “parceria”. Essa taxa manteve-se em torno dos 92% do início da “parceria” até 2006, quando o índice foi a 95%, o qual praticamente permaneceu até o fim das ações SME-IAS e também no ano seguinte.

Ainda em relação às aprovação, nos anos finais (5ª a 8ª série), houve um aumento de 3% de 2000 para 2001. De 2002 a 2005, os índices ficaram em torno dos 92%. De 2006 até o final da “parceria”, o índice beirou os 94%. Em 2009, o índice foi de 93,3%.

Estes dados também corroboram a opinião dos sujeitos pesquisados: estes, quando questionados sobre a ocorrência de melhorias no aprendizado dos alunos, as respostas não foram consensuais: quase um quarto não concordou que houve melhora.

Diante dos dados de reprovação apresentados abaixo, também nota-se certa oscilação das taxas. Nos anos iniciais, as taxas de reprovação cresceram de 2000 a 2003. Em 2004, houve uma queda de 0,9%; em 2005, novo aumento de 0,8%. No ano de 2006, a taxa cai a

5%. Nos anos seguintes, a taxa fica entre 4% e 5%. Nos anos finais, percebe-se uma queda quase 4% de 2000 a 2002. Em 2003, o índice volta a crescer e só cai em 2007, quando vai a 7,8%. No ano em que se encerrou a “parceria”, a taxa de reprovação foi de 6,7%.

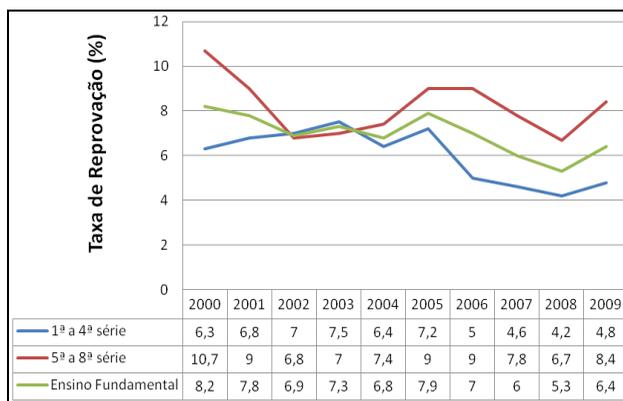


Gráfico 11 – Taxa de reprovação por desempenho dos alunos da RME-Joinville (2000-2009). INEP/MEC e SME-Joinville (2010)

A taxa de distorção idade-série foi o índice que apresentou comportamento mais regular, apontando queda na maior parte do período. Nos anos iniciais, as taxas de distorção idade-série caíram 6% de 2000 a 2005; nos anos seguintes, constatam-se oscilações de aumento e queda nas taxas. Nos anos finais, verifica-se que o índice também cai ao longo de todo o período.

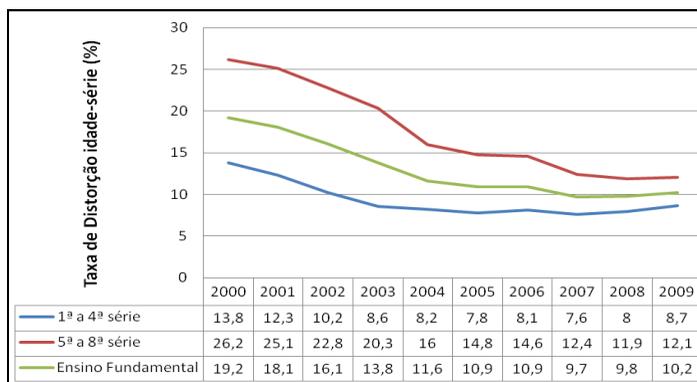


Gráfico 12 – Taxa de distorção idade-série dos alunos da RME-Joinville (2000-2009). INEP/MEC

Já o número de alunos do turno intermediário só diminuiu em 2007, conforme indica o Gráfico abaixo. Cabe lembrar que a diminuição dos alunos do turno intermediário era uma das metas das ações SME-IAS.

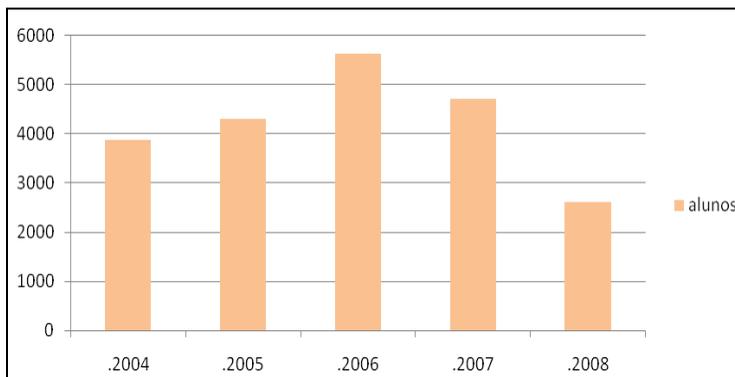


Gráfico 13 – Número de alunos frequentando o turno intermediário na RME-Joinville (2004-2008). Relatório SME-Joinville (2008)

As taxas de abandono diminuíram até 2002. De 2003 a 2006, essa taxa cresceu 0,4% nos anos iniciais. Já nos anos finais, as taxas oscilaram, a partir de 2004, de 0,3% a 0,6%; ao término da “parceria”, a taxa era de 0,4%.

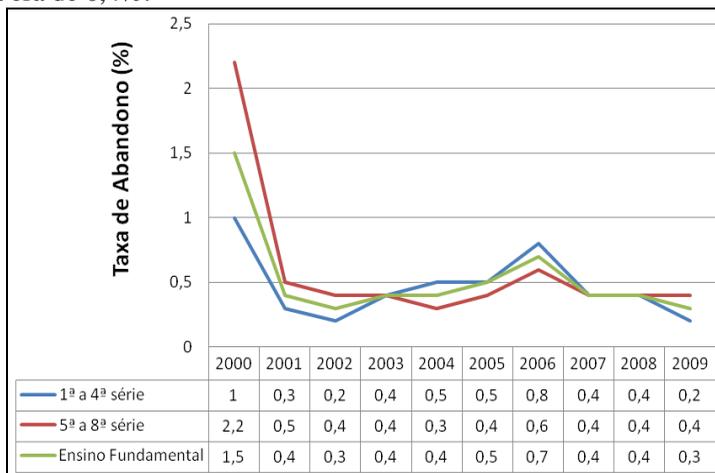


Gráfico 14 – Taxa de abandono dos alunos da RME-Joinville (2000-2009). INEP/MEC e SME-Joinville (2010)

Ainda que existam críticas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado pelo MEC e pelo INEP em 2005, resolvemos apresentar os resultados desse índice porque ele está servindo, ultimamente, como medida primeira quando o assunto é qualidade da Educação básica no Brasil. Cabe lembrar que muitas das críticas IDEB baseiam-se no fato de que o cálculo, para gerar os resultados, combina informações muito restritas, quais sejam: o desempenho em exames padronizados (Prova Brasil/Saeb), obtido pelos estudantes ao final das etapas de Educação Básica (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio), e o rendimento escolar (aprovação). Exclui-se da combinação do cálculo o seguimento docente, a estrutura da escola, o contexto socioeconômico dos alunos, etc., variáveis que certamente influenciam no desenvolvimento da Educação Básica.

Em relação ao IDEB de Joinville, verificamos um aumento maior dos índices no momento pós-parceria (2009) do que durante a vigência das ações do IAS na RME (2005 e 2007). Isto ocorreu principalmente nos Anos Finais, em que a taxa cresceu, em 2009, o dobro do que se obteve de crescimento de 2005 para 2007.

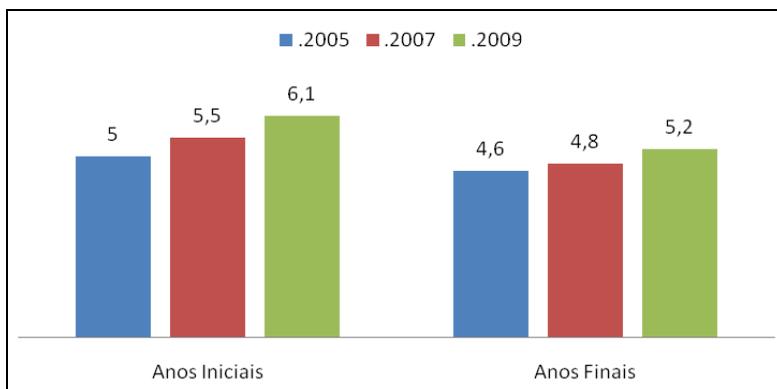


Gráfico 15 – IDEB observado na RME-Joinville (2005-2009). Fonte: INEP, 2010.

Diante dos dados desempenho da RME, fica evidente que a “qualidade” da Educação pública municipal em Joinville não melhorou extraordinariamente – mesmo porque, em comparação às médias nacionais, o município já apresentava bons índices. Como se viu, os resultados quantitativos não expressaram mudanças significativas durante o período de vigência 2001-2008, quase uma década – período em que já seria possível identificar resultados, uma vez que os processos

de reprovação/retenção eram monitorados e corrigidos mês a mês e ano a ano, isto é, no transcurso do processo. Isto neutraliza a hipótese da existência de um possível “efeito retardatário” em termos estatísticos a respeito do desempenho da Rede.

Se a RME já tinha bons índices, e a melhoria da qualidade não foi significativa, qual seria a razão para a “parceria” SME-IAS ter durado tanto tempo?

Constamos que, assim como ocorreu nas empresas, quando o método da GQT não cumpriu as promessas anunciadas, a gestão técnico-gerencial da Educação também não conseguiu resolver as questões de evasão, distorção idade-série, aprovação, etc. – e nem poderia. Nesta perspectiva, PARO (1998, p. 6, grifos nossos) defende que:

é necessário desmistificar o enorme equívoco que consiste em pretender aplicar, na escola, métodos e técnicas da empresa capitalista como se eles fossem neutros em si. O princípio básico da administração é a coerência entre meios e fins. Como os fins da empresa capitalista, por seu caráter de dominação, são, não apenas diversos, mas antagônicos aos fins de uma Educação emancipadora, não é possível que os meios utilizados no primeiro caso possam ser transpostos acriticamente para a escola, sem comprometer irremediavelmente os fins humanos que aí se buscam.

E se não serve, como vimos, para realmente resolver as questões educacionais, se não melhora efetivamente a qualidade da Educação, para que serviria, então, o “método IAS”? Em relação a isso, avaliamos que o que interessava, de fato, era a difusão dos preceitos e conceitos gerenciais na esfera pública, reforçando emergência do “quase-mercado” educacional, conforme apontamos no início do texto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomamos aqui a questão central desta dissertação: as novas relações entre as esferas pública e privada e as conseqüências disso para a escola pública. As “parcerias” estabelecidas entre o IAS e os sistemas públicos de Educação são um caso exemplar deste movimento que redefine o espaço público da escola a partir da inoculação interessada da lógica privada no interior da dinâmica pública de funcionamento.

Assim, com o presente estudo, procuramos compreender as determinações e conseqüências da “parceria” firmada entre a Prefeitura de Joinville-SC e o IAS para a execução de dois programas educacionais cujo foco centrava-se na gestão escolar. Este estudo se situa no contexto de outras pesquisas que também têm contribuído para as discussões em torno das novas relações entre a esfera pública e o setor privado.

Como vimos ao longo do trabalho, os debates em torno dos limites e competências das esferas pública e privada, estatal e não-estatal que orientaram os chamados governos da Terceira Via, assim como as premissas da “nova gestão pública” influenciaram a reforma do Estado brasileiro implementada nos anos 1990. Todavia, há que se destacar, esta reforma não pretendia apenas tornar o “serviço público mais eficiente”, mas, de fato, buscava-se reorganizar sua base política e econômica criando-se novos critérios para se definir o que é público e o que é privado. Ou seja, a Reforma estatal não significou apenas uma Reforma da máquina administrativa, mas, de fato, uma Reforma do Estado, que redelineou novos contornos e limites entre as esferas pública e privada no país.

Nesse processo, ganharam força as premissas da “nova gestão”, inspirada na gestão empresarial e de mercado, e que orientava seu exercício por valores de eficiência e qualidade rumo à conquista de resultados. O que se apontava, portanto, era uma nova racionalização do aparelho de Estado para que esse pudesse combinar eficiência na prestação do serviço com baixo custo de execução – racionalidade nos processos, foco nos resultados, técnicas para uma gestão eficiente, privatizações.

A “sociedade civil” foi convidada pelos reformadores a “protagonizar” esse processo. Os dirigentes da Reforma do Estado brasileiro sustentavam uma concepção liberal de sociedade civil – como espaço marcado pela harmonia, pela convergência de interesses e, por isso mesmo, destituído de conflitos de classe. Baseados nessa premissa delimitaram quais seriam as tarefas ou áreas de envolvimento dessa sociedade civil, de forma que, no Plano de Reforma, as políticas sociais

fossem consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade “pública não-estatal” ou privada, flanco em que se insere a sociedade civil.

Esse processo foi cunhado de “publicização”, e sua expressão evidenciou-se na emergência do chamado “Terceiro Setor”, na ênfase e valorização das “parcerias” público-privadas com as chamadas “organizações da sociedade civil”. Nesse sentido, em 1998 e 1999, a regulamentação dessas organizações (Leis das OS e Lei das OSCIP) abriu as portas para a legalização de entidades já existentes e para a criação de um leque de muitas outras organizações de direito privado que atuariam nos “serviços não-exclusivos” do Estado.

Constatou-se que essas organizações da sociedade civil multiplicaram-se consideravelmente a partir da Reforma do Estado e que não representavam um conjunto nem homogêneo, nem politicamente neutro. Além disso, não constituíam necessariamente um espaço de refúgio ético ou solidário, por definição ou por essência – qualificadas ou não como OS ou como OSCIP, buscam intervir na construção da agenda pública em diversas dimensões e com várias ferramentas.

Vimos também que os novos contornos entre os domínios público e privado produziram impacto na Educação. As premissas que orientam a nova “gestão pública” impactaram também a gestão da Educação, dos sistemas e unidades escolares. As “parcerias”, especialmente com empresas, passam a receber incentivos e a atuar direta e indiretamente na esfera educacional – exemplo disso foi o “Compromisso Todos pela Educação”. Essas iniciativas acabaram produzindo reformas nos sistemas públicos educacionais, com vistas a operar, pela Educação, o projeto de sociabilidade burguesa no Brasil.

Assim, na esfera educacional, a estratégia era melhorar a gestão dos sistemas, com a presença de novos atores além do Estado, para que a qualidade da Educação melhorasse. Tratava-se de retirar custos e responsabilidades do Estado e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência e capacidade de resposta, e conseqüentemente a qualidade, do sistema educacional. Assim, reorientar as práticas de gestão tornou-se a tarefa principal dos sistemas públicos de Educação, uma vez que os reformadores defendiam a hipótese de que a “gestão eficaz” melhoraria a qualidade das Redes públicas e das unidades escolares.

Em vista disso, verifica-se a emergência de um conjunto de projetos educacionais na década de 1990 que confirmam a centralidade da gestão como eixo da política educacional brasileira. Exemplos disso foram o Programa Dinheiro Direto na Escola e outros, implementados

por meio de acordos de co-financiamento entre o Banco Mundial e o governo brasileiro. Nesta última categoria incluem-se os projetos “Pró-Qualidade”, desenvolvido nos anos 1990, em Minas Gerais; “Educação Básica para o Nordeste” e “Municipalização do Estado do Paraná”, além de um amplo programa voltado para a gestão das escolas fundamentais dos estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-oeste: o Fundescola.

Constatamos que se tratava de um modelo de gestão importado do setor privado. Nesse sentido, a inoculação da lógica de operação privada no espaço público produz o que alguns autores têm denominado de “quase-mercado”. Essa noção funcionava não por meio da mudança de propriedade (privatização ou publicização de escolas), mas pela mudança na lógica de funcionamento dos sistemas de ensino, que deveria passar a ser “gerencial”. Em síntese, a introdução dos referidos mecanismos e dispositivos de gestão privada, tanto no aparelho do Estado de modo mais geral, como no campo educacional, de modo particular, estabelecem novas relações entre público e privado na Educação.

Nesse sentido, a adoção dos Programas do IAS nas Redes públicas de Educação não significou apenas implementar um conjunto de procedimentos ou “aplicar” um receituário para melhorar a *performance* dos indicadores quantitativos da Rede de ensino. De fato, a adesão a estas propostas significa, sobretudo, um compromisso formal assumido pelo poder público em adotar os programas como “políticas públicas”. Com vistas a atender as “determinações e necessidades” dos programas, criam-se todas as condições legais – como a mudanças na legislação e criação de novos marcos regulatórios locais – e as materiais, como infra-estrutura, pessoal, etc. Dessa forma, as “parcerias” estabelecidas pelo IAS criam as condições de instauração de um “quase-mercado” na Educação pública, com o foco na gestão, no controle dos processos e nos resultados de qualidade.

Vimos, também, que o IAS atua a partir dos pressupostos de que a repetência, a evasão e o mau desempenho das Redes públicas de Educação no Brasil são conseqüências de problemas de “gestão educacional”. Por isso, os seus principais programas têm esse foco bem delimitado e procuram imprimir às Redes públicas uma nova orientação de gestão que filia-se ao ideário do “gerencialismo” na Educação, devido à implantação de planos de metas, gerenciamento da rotina e avaliação externa nos sistemas públicos de ensino. Nesse sentido, constatamos que a implantação dos Programas “Escola Campeã” e “Gestão Nota 10” produziu significativas transformações na RME-Joinville. A adoção destes Programas teve como objetivo introduzir, nas

escolas e na SME, o modelo empresarial de gestão, com foco nos resultados.

A adoção dos dois programas prometia melhorar a qualidade do desempenho das escolas municipais. Essa promessa baseava-se no argumento de que os problemas escolares se resolvem quando é implementada uma “gestão eficaz” na escola e no sistema de ensino. Interessadamente, tal justificativa atomiza a escola e os seus sujeitos, invisibilizando, assim, a estreita e orgânica relação de determinação e mediação existente entre o espaço escolar e a sociedade.

A Prefeitura de Joinville e a sua SME, no entanto, convencidas por essa argumentação, decidiram adotar os programas do IAS como política municipal, subordinando seu poder público aos termos estabelecidos na “parceria”. E o fizeram, aliás, sem antes discutir ou consultar os profissionais da RME. Como vimos, essa decisão *top-down* produziu resistências por parte dos professores logo no início da implementação das ações e no decorrer da vigência da “parceria”, mas estas não se expressaram de maneira organizada, o que parece não ter ameaçado efetivamente o andamento das ações.

Além disso, constatamos que a hierarquia da SME modificou-se em função da “parceria”, com a introdução de novos atores como o Gerente e o Superintendente, e a redefinição das responsabilidades de todas as instâncias. Assim, nota-se que, mais do que adotar um ou outro procedimento para melhorar o fluxo interno do sistema, ou potencializar a aprendizagem dos alunos, a “parceria” de fato, subordinou a RME às exigências do IAS. Em verdade, a “parceria” estabelecida entre o IAS e a Prefeitura de Joinville garantiu acesso irrestrito do Instituto a todas as instâncias de gestão da RME e das unidades escolares, assim como introduziu na Rede procedimentos e instrumentos de gestão com viés empresarial.

A verdadeira Reforma legislativa realizada durante as ações SME-IAS também se apresentou como mais um aspecto da subordinação do poder público municipal às “determinações e necessidades” do agente privado. Tratava-se, nesse sentido, de criar um novo conjunto de regulações locais que tivessem como foco e objeto a introdução dos dispositivos do modelo de gestão do IAS na RME. No entanto, para além disso, essa movimentação aponta para um sentido mais profundo de subordinação política, na medida em que o governo municipal se comprometeu a colocar todos os recursos a serviço das determinações e necessidades do IAS. Tanto é que os dois documentos municipais mais importantes do ponto de vista educacional – o Plano Municipal de Educação de Joinville e a sua Lei de Gestão Democrática

– foram formulados e aprovados justamente no período da “parceria”. Estes documentos carregam em seu conteúdo claras orientações do IAS e, embora a “parceria” tenha se encerrado, tais marcos regulatórios permanecem vigentes, estabelecendo as diretrizes educacionais do município.

Enfatizamos, também, a caracterização do PEC como uma “política pública” pelo Termo de Parceria, o que gerou a construção e aprovação de um conjunto de normativas que deram legalidade a todas as ações propostas. Ressaltamos que este Termo de Parceria significou muito mais a subordinação da SME e da RME aos preceitos e procedimentos do IAS do que propriamente uma prestação de serviço do IAS à SME, fazendo com que esta se subordinasse às necessidades do Instituto e não o contrário.

Percebemos que o modelo gerencial de gestão escolar foi materializado no dia-a-dia das escolas da RME-Joinville. Evidenciamos como os pressupostos da “gestão por resultados” ganharam forma de um verdadeiro arsenal instrumental – metas, fichas, controles – que conformaram durante quase uma década o trabalho dos professores, subordinando os processos didáticos, de ensino e de avaliação à lógica que orienta essa perspectiva de gestão. Este arsenal filiado à lógica gerencial empresarial induziu, dentre outros aspectos, a uma “taylorização” do trabalho escolar, com o uso de ferramentas da Gerência da Qualidade Total, adotada nas empresas durante os anos 1990.

A definição dos planos apresentou-se como uma das estratégias utilizadas para “unir a equipe” e produzir o consenso necessário para o “sucesso” das iniciativas. Em síntese, as metas eram fixadas “pelo alto” na SME e no âmbito da direção de cada unidade escolar, com vistas aos resultados dos alunos. No entanto, em contrapartida, o seu cumprimento fundamentava-se especialmente no trabalho dos professores, cuja rotina era gerenciada. Isso porque a “gestão eficaz” que “melhora o desempenho do aluno” precisa contar com um pormenorizado gerenciamento da rotina. O gerenciamento da rotina implementado nas escolas da RME-Joinville apresenta enorme semelhança com o gerenciamento da rotina empresarial. Trata-se de uma maneira de “enxergar” o processo produtivo no caso das empresas e de aprendizagem no caso das escolas, com vistas a controlá-lo de forma precisa. Esse gerenciamento de aprendizagem baseava-se em uma densa e sistemática coleta de dados. A própria SME, os diretores e os professores passaram a preencher formulários e a produzir relatórios que antes não faziam parte da sua rotina de trabalho.

Percebemos, portanto, que o “método IAS” orienta-se por uma racionalidade que possibilita novas formas de controle sobre o trabalho do professor, uma vez que os diversos formulários que os profissionais preenchem, ao monitorarem os resultados da aprendizagem dos alunos, controlavam também os resultados do ensino. Assim, o “coração” do “método IAS” sustenta-se nos resultados de aprendizagem, cabendo, como vimos anteriormente, a parte mais significativa do trabalho aos professores. Estes são responsáveis tanto pela coleta de dados como também pelas ações de monitoramento e de correção de suas ações. Isso sem dúvida, implicou uma sobrecarga de trabalho, pois, além das tarefas didáticas, tiveram acrescidas aquelas relacionadas ao gerenciamento de sua própria rotina de trabalho.

Constatamos, também, uma divisão de tarefas entre quem planeja – os dirigentes, e quem executa o planejamento – os professores. Para que esta divisão não fragilizasse a adesão dos professores, os dirigentes cuidavam da motivação dos profissionais; geravam o duo “cooperação-competição” entre os pares a partir da idéia de “equipe” que precisa “vencer”, alcançar os melhores resultados; e, como veremos a seguir, apostavam nas avaliações “externas” como forma de induzir o “ensino *just in time*” e a melhoria dos resultados dos alunos.

Outro exemplo da subordinação consentida foi a adequação apenas formal realizada em torno do modo de provimento do cargo de diretor escolar. Tratava-se de uma “determinação” da “parceria” que o município escolhesse seus dirigentes escolares de forma meritocrática. No entanto, a SME manteve a escolha por indicação política e operou ocultamento disso com a normatização municipal apontando “competência técnica” como critério.

Todavia, não apenas a reformulação do marco regulatório da Educação municipal teria sustentado as ações SME-IAS por quase uma década. Para além disso, tornou-se necessário conquistar a adesão dos sujeitos envolvidos nos programas, de modo a possibilitar o prosseguimento da “parceria”. A estratégia utilizada foi a disseminação do discurso da “gestão democrática” baseada na “participação” dos sujeitos e na “autonomia” das escolas. Entretanto, vimos que o referido discurso ocultava práticas muito pouco ou nada democráticas.

Além do falso caráter democrático, as práticas implementadas durante a “parceria” orientaram-se pela lógica empresarial privada de funcionamento na Rede Municipal. O argumento para isso estava nas supostas eficiência e eficácia do setor privado em comparação à esfera pública. A divisão do trabalho entre quem planeja e quem executa as ações, a adoção de planos de metas para as escolas e a Rede, o

esquadrinhado gerenciamento da rotina dos profissionais envolvidos, a aplicação de avaliação externa do ensino e da gestão são os principais exemplos do gerencialismo privado impresso na RME por ocasião da “parceria” estabelecida com o IAS.

Dessa maneira, evidencia-se que o *ethos* privado na Educação pública acaba inviabilizando a implementação do princípio constitucional de gestão democrática da Educação e da escola. Isso porque a concepção empresarial de gestão centraliza as decisões, promove um controle minucioso do trabalho e divide as responsabilidades entre “planejadores” e “executores” – práticas diametralmente opostas à concepção democrática de gestão educacional. Nesse sentido, a adoção do método IAS nas escolas da Rede de Joinville também responsabilizou os diretores pelos resultados dos alunos e das unidades escolares, assemelhando-os, portanto, a gerentes, como se as escolas fossem organizações privadas.

Para além desses impactos negativos, a “parceria” também não cumpriu a promessa de melhoria da qualidade da Educação municipal. Demonstramos, nesse sentido, que os índices de desempenho das escolas da Rede não melhoraram em sua totalidade e nem de maneira extraordinária. Primeiro, porque a própria Rede, antes da entrada do IAS já tinha bons indicadores em termos de aprovação, reprovação e abandono. Apenas 2% ou pouco mais de aumento foram verificados, evidentemente porque não foi difícil atuar em uma Rede que já tinha indicadores positivos. A distorção série-idade foi, de fato, a que produziu um impacto maior – mas a diminuição observada não ultrapassa 5%. O principal problema da Rede, que eram os alunos estudando em turnos intermediários, não diminuiu. Há que se perguntar, então, onde reside a eficiência do IAS. E como, enfim, pensar em qualidade com milhares de crianças estudando, em média, três horas por dia, em horários, por exemplo, das 10h30 às 14h.

No entanto, embora os indicadores não tenham melhorado de maneira estrondosa, constata-se que as transformações ocorridas na RME em razão da “parceria” com o IAS não foram periféricas, pelo contrário, as ações SME-IAS produziram impactos significativos para as escolas e para o trabalho dos profissionais da Educação.

Nesse sentido, a “neutralidade técnica” da “gestão eficaz” proposta pelo IAS revela-se um engodo que oculta as verdadeiras intenções do processo de empresariamento da Educação pública. O aumento da presença do setor privado nos sistemas educacionais, além de conquistar mais um “nicho” de mercado, tem como objetivo expandir a difusão das idéias neoliberais na sociedade.

Esta difusão visa produzir o consenso em torno do projeto de sociabilidade da classe dominante, que tem como estratégia o “desmonte” da noção de esfera pública e, conseqüentemente, de responsabilidade pública na promoção de políticas sociais como materialização de direitos sociais.

Além disso, a participação da sociedade civil “ativa” na execução de políticas sociais, que, antes da Reforma estatal, eram exclusividade do Estado, acaba comprometendo a própria necessidade de “controle social” expressa pela mesma Reforma, uma vez que quem executa a política não pode fazer esse controle.

Na verdade, o que é preciso “desmontar” é a idéia de que a qualidade da Educação pode melhorar a partir das ações do “voluntariado”, de “amigos”, ou seus correlatos. A Educação pública de qualidade, como genuíno direito, precisa ser garantida pelo Estado e, nessa direção, não pode prescindir de políticas efetivamente estatais.

Acreditamos que esse movimento de redefinições das esferas pública e privada é expressão de um movimento maior da classe hegemônica na tentativa de “educar o consenso”. No caso da Educação pública, a significativa ampliação do número de organizações da sociedade civil ocorrida nas últimas décadas, e as “parcerias” destas com sistemas educacionais, não constituem uma “cruzada pela causa educacional” como querem fazer crer os seus ideólogos, mas, em verdade, estão compromissadas com a tarefa de construir, no interior do estratégico espaço da escola pública, a nova sociabilidade, o novo consenso em torno do sistema do capital. Trata-se, portanto, de uma nova ofensiva conservadora para a Educação, por meio da qual se recompõe a lógica privada articuladamente a uma reposição do Estado atuando em “parceria” com o “Terceiro Setor”, aos moldes do projeto neoliberal da “Terceira Via”.

REFERÊNCIAS

ACANDA, J. L. *Sociedade Civil e Hegemonia*. Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2006.

ADRIÃO, T. ; PERONI, V. *A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional*. Revista Retratos da Escola, 2009.

ADRIÃO, T. M. F. ; GARCIA, T. O. G. ; BORGHI, R. ; ARELARO, L. R. G. . *Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas*. Educação & Sociedade (Impresso), v. 30, p. 799-818, 2009

ADRIÃO, T. *Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo*. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 29, n. 102, p. 79-98, jan./abr. 2008

ALGEBAILÉ, M. E. B. *Mecanismos regulatórios como elementos constitutivos da nova pedagogia da hegemonia*. In: In NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 193-206.

ANTUNES, R. *Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

AYRES, C. B. *A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial*. Revista *Sociologia, problemas e práticas*, n.º 51, 2006, pp. 29-52

BAHIA. *Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos*. Salvador: Secretaria de Estado da Educação, 2000.

BARROSO, J. *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005

BEHRING, E. R. (Org.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. (Org.) *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.

BEZERRA, E. P. *A constituição das parcerias público-privadas e seus reflexos para a educação dos municípios paulistas de Pirassununga e Brotas*. In: **XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação** – Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação. Cadernos Anpae nº 7, 2009.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E.. *El nuevo espíritu del capitalismo*, 2002. Disponível em <http://www.sindominio.net/unomada/boltanski>.

BOTTOMORE, T. *Dicionário do Pensamento Marxista*. RJ: Jorge Zahar editora, 2001.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei 9394, 20 de dezembro de 1996.

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.

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.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Caderno MARE 01*, 1997: Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Caderno MARE 02*, 1997: Brasília, 1998.

BRASI

L. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*: Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. *LDBEN 9394/96* que estabelece as Diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>

BRESSER PEREIRA, L. C. *Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano*. 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>

BRESSER PEREIRA, L. C. *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil* *Revista ANPEC*, n.º 1, Agosto de 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>

BRESSER PREREIRA. L. C. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. *Lua Nova*, nº 45, p. 49-95, 1998.

BROOKE, N. *O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006

BRUNHOFF, S. de. *Estado e capital: uma análise da política econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

CAMPOS, R. *Entre lutas e sonhos: as professoras leigas na educação infantil*. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2001.

CAMPOS, R. F. *A educação infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e Argentina*. Artigo apresentado no GT07 da 32ª Reunião Anual da ANPED, 2009.

CAMPOS, R. F. *A nova pedagogia fabril: tecendo a educação do trabalhador*. Mestrado em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.

CAMPOS, R. F.. *Relatório final da pesquisa “Concepções e práticas dos diretores das escolas públicas das redes estadual e municipal da 9ª GEECT/Joaçaba-SC*. Versão impressa, 2006.

CAMPOS, R. F.; Campos; R. *Organização e gestão da educação infantil: uma análise das estratégias empregadas por três municípios de Santa Catarina*. Artigo apresentado na ANPAE 2009. Versão impressa.

CAMPOS, R. F.; SHIROMA, E. O.. *Qualificação e reestruturação produtiva: uma balanço das pesquisas em educação*. Educação e Sociedade, Campinas - SP, v. 61, 1997.

CAMPOS, R. F.; SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.. *Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos*

para análise de documentos.. Perspectiva - Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC, Florianópolis, v. 23, 2005.

CARNOY, M. *Estado e Teoria Política*. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

CARVALHO, E. J. G. *Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação*. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009

CASASSUS, J. *A Reforma Educacional na América Latina no Contexto de Globalização*. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: FCC. n° 114, de novembro de 2001.

CASTRO, M. L. S. de.. *Qualidade da educação básica: o caso de Joinville*. Artigo apresentado na ANPAE 2009.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. *Mensurando a Criação de Valor na Gestão Pública* Revista de Administração pública, 2003.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CONTRERAS, J. *A autonomia de professores*. São Paulo: Cortez, 2002.

CORDEIRO, J. V. B. M. *Reflexões sobre a Gestão da Qualidade Total: fim de mais um modismo ou incorporação do conceito por meio de novas ferramentas de gestão?* Rev. FAE, Curitiba, v.7, n.1, p.31-33, jan./jun. 2004

COSTA, I. A.; GABARDO, C. V. L.; FREITAS, D. A. de.. *Tempos de educar: os caminhos da história do ensino na Rede Municipal de Joinville*. Joinville/SC: Editora da Univille, 2005.

CUNHA, L. A. *O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado*. Educação e Sociedade Vol. 28 n.º 100, 2007.

CURY, C. R. J. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. São Paulo: Cortez, 1989.

CURY, C. R. J. *Gestão Democrática da educação em tempos de contradição*. ANPAE, 2007.

DALE, R. *O marketing do mercado educacional e a polarização da educação*. In: **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. GENTILI, P. (org). Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

DOURADO, L. F.. *Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas*. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007

DOURADO, L. F; BUENO, M. S. S. *O público e o privado em educação*. In: GRACINDO, R. V; WITTMAN, L. C. (Org.). O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil 1991 a 1997. 1 ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2001, v. 01, p. 89-108.

DREYER, LÍLIAN. *O quinto poder: consciência social de uma nação*. Porto Alegre: L&PM, 2008.

FELDFEBER, M. *Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos*. In: FELDFEBER, M. *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones* (org.) 1ª. Ed. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, p. 25-50, 2009.

FELDFEBER, M. *Reforma educativa y regulación estatal: los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada “por decreto”*. In:

FELDFEBER, M.; OLIVEIRA, D.A. (org.) *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones? Nuevos Sujetos?*. 1ª. Ed. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, 2006.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo, Ed. Zahar, 1981.

FONSECA, C. *Quando cada caso NÃO é um caso: pesquisa etnográfica e educação*. Trabalho Apresentado na Reunião Anual da ANPED, 1998.

FONSECA, M. *O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar*. Cad. Cedes, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro 2003

FONSECA, M.; Oliveira, J.F. *O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar*, ANPED, 2003.

FONSECA, M.; TOSCHI, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (Orgs.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FONTES, V. *Sociedade Civil, classes sociais e conversão mercantil-filantrópica*. Revista Observatório Social da América Latina, Ano VII nº 19, janeiro-abril, 2006.

FREITAS, L. C. *Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino*. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 965-987, out. 2007

FREITAS, L. C. *Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública*. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

GARCIA, R. M. C. *Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo da educação especial brasileira*. Tese PPGE-UFSC. Florianópolis, 2004.

GENTILI, P. *A Falsificação do Consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.) *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

GRAIZER, O.L. *Autonomia escolar: tecnologia de gobierno, resistencia y autogobierno*. In: FELDFEBER, M. *Autonomía y gobierno de la educació: perspectivas, antinomias y tensiones* (org.) 1ª. Ed. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, p. 51-78, 2009.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. Vol. 2

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRUPPI, L. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

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

HADDAD, S.; OLIVEIRA, A. C. *As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação*. Cadernos de Pesquisa, nº 112, São Paulo, março de 2001.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola, 1989.

HOBBSAWN, E.. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Caderno de Orientações – Sistemática de Acompanhamento do “Gestão Nota 10”, janeiro/2006.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Caderno de Orientações – Sistemática de Acompanhamento do Circuito Campeão, janeiro/2006.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Caderno de Orientações – Sistemática de Acompanhamento do Circuito Campeão, janeiro/2007.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Caderno de Orientações – Sistemática de Acompanhamento do “Gestão Nota 10”, janeiro/2008.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Instrumento Particular de Parceria. Joinville/SC. 2002.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Memória de Encontro – III Encontro Regional dos Secretários de Educação, Gerentes e Superintendentes Escolares parceiros do Programa “Escola Campeã”, 17/7/2003.

INSTITUTO AYRTON SENNA. *Revista Educação em Cena*. Abril de 2008. Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>

INSTITUTO AYRTON SENNA. *Revista Educação em Cena*. Julho de 2007. Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>

INSTITUTO AYRTON SENNA. *Revista Educação em Cena*. Novembro de 2007. Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>

INSTITUTO AYRTON SENNA. *Revista Educação em Cena*. Outubro de 2008. Disponível em <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>

JANELA, A. A. *Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica*. Educ. Soc. vol.20 n.69 Campinas Dez. 1999.

JEOVANINI, M. D. H.. *Escola Campeã: estratégias de governamento e auto-regulação*. Dissertação de Mestrado em Educação UNISINOS, 2007.

JOINVILLE. Conselho Municipal de Educação. Resolução 14 de 12/11/2003. Homologa os Indicadores de Gestão da Rede.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Compilação de Provas – 2ª Avaliação do Circuito Campeão, setembro/2008.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Decreto 12.363 de 18/4/2005. Aprova o Plano Municipal de Educação de Joinville (anexo ao Plano).

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Decreto do Plano Municipal de Educação, de dezembro de 2005.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Instrução Normativa 1 15/9/2003. Quadro Síntese das informações que as escolas devem enviar à SME periodicamente.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Lei 5152 – Lei de Gestão Democrática, de 24/12/2004. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Joinville.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Memória de Encontro – Programa “Gestão Nota 10” – Encontro com Diretores e Superintendentes Escolares, dezembro/2008.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 111 de 25/11/2004. Estabelece critérios para formação de salas de correção de fluxo.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 113 de 29/11/2004. Altera a resolução n.º 15 de 17/11/2003 que estabelece as diretrizes para a implementação da Política de Alfabetização.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 116 de 20/11/2004. Dispõe sobre a Política de Alfabetização do Município.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 117 de 30/11/2004. Dispõe sobre o processo de Avaliação nas Classes de 1ª série.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 26 de 3/5/2002. Estabelece o Regime de Autonomia Pedagógica das Escolas.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 27 de 1/2/2005. Dispõe sobre critérios para escolha de Auxiliares de Direção para as Escolas.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 38 de 7/4/2003. Estabelece o Regime de Autonomia Administrativa das Escolas.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 40 de 7/4/2003. Estabelece o Regime de Autonomia Financeira das Escolas.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 54 de 21/6/2005. Estabelece procedimentos para o controle de frequência dos alunos.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 55 de 25/6/2003. Designa a Professora Dalva Maria Alves para exercer a função de Superintendente Escolar Geral.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 67 de 1/8/2007. Proíbe a suspensão das aulas por motivo de festas e comemorações nas Escolas.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Portaria 94 de 13/3/2003. Designa os Superintendentes e as respectivas escolas de sua responsabilidade.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Relatório “Gestão Nota 10” e Circuito Campeão (2005-2008).

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Relatório Programa “Escola Campeã” (2001-2004), novembro/2004.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 1 de 10/4/2002. Estabelece critérios para escolha de Diretores e inclui o Termo de Compromisso do Dirigente Escolar.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 12 de 20/10/2003. Estabelece diretrizes sobre a implementação do Programa de Ensino.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 13 de 3/11/2003. Determina os instrumentos que integram a organização e funcionamento da Escola: Regimento Escolar, PDE, Proposta Pedagógica, Plano de Curso e Plano de Aula.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 14 de 3/11/2003. Estabelece diretrizes para elaboração da Proposta Pedagógica.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 15 de 17/11/2003. Estabelece diretrizes para a implantação da Política de Alfabetização.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 16 de 27/11/2003. Padroniza a elaboração do Regimento Escolar.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 18 de 2/12/2003. Dispõe sobre a avaliação diagnóstica nas classes de 2ª a 8ª séries.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 2 de 19/2/2003. Estabelece os procedimentos para o controle do rendimento escolar do aluno.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 4 de 25/4/2003. Estabelece que os pais devem ser informados do Programa de Ensino por escrito e em reunião bimestral por série e assinar um Termo de Compromisso se responsabilizando junto à Escola pelo acompanhamento da formação de seu filho.

JOINVILLE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução 8 de 12/8/2003. Estabelece diretrizes para elaboração do PDE.

KRAWCZYK, N. *A gestão escolar: um campo minado...* Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*. Campinas: Cedes, Ano XX, n. 67, ago/1999.

KRAWCZYK, N. R.. *Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?* Revista Educação e Sociedade, Vol. 26 n.º 92, 2005.

LAVAL, C. *A escola não é uma empresa. O neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Planta, 2004.

LÉLIS, Ú. A. de.. *Políticas e Práticas do “Terceiro Setor” na Educação brasileira, no contexto de reconfiguração do Estado*. Dissertação de Mestrado em Educação UFU, 2006.

LÊNIN, V. I. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Global, 1987.

LIMA, J. A. *Redes da Educação: questões políticas e conceituais*. Revista Portuguesa de Educação, vol. 20, n.º 2, p. 151-181, 2007.

LIMA, K. R. S. MARTINS, A. S. *Pressupostos, princípios e estratégias*. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

LOPES, J. R. *Terceiro Setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública*. Revista São Paulo em Perspectiva, v.18, 2004.

LOPES, K. C. *Educação pública como nicho de investimento social privado*. 143p. Dissertação - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. Mimeo.

MARTINS, A. S. . *Estratégias burguesas de obtenção do consenso nos anos de neoliberalismo da terceira via*. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. 1 ed. SÃO PAULO: XAMÃ, 2005, v. 1, p. 126-174.

MARTINS, A. S. *A direita pelo social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo*. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

MARX, K. *O 18 Brumário e Cartas a Kulgemann*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MARX, K. *O Capital - crítica da economia política*. 3. ed., Rio de Janeiro: 1975.

MEKSENAS, P. *Cidadania, poder e comunicação*. São Paulo: Cortez, 2002.

MESZÁRÓS, I. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MESZÁRÓS, I. *O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MESZÁRÓS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MILÉO, I. do S. de O.. *Poder Local e a Gestão da Educação Municipal no contexto de Altamira-Pará*. Dissertação de Mestrado em Educação UFPA, 2007.

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

NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia Política: Uma Introdução Crítica*. São Paulo: Cortez, 2009.

NEVES, L. M. W. (org.). *A nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias para educar o consenso*, São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, L. M. W. (org.). *Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2010, v. 1, p. 97-153.

NOGUEIRA, M. A. *Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial*. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 18, n. 52, 2003.

OLIVEIRA, D. A. *A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública*. In: BRUNO, Lúcia (Org.). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, D. A. *Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-104.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa. R. T. (orgs). *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. 2ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

OLIVEIRA, F. *A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil*. CLACSO, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C08DeOliveira.pdf>

OLIVEIRA, J. B. A. *A pedagogia do sucesso*. São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, M. A. M., *Parceria, qualidade e redenção: o projeto piloto de implantação da qualidade total em uma escola estadual de Belo Horizonte-MG*. Tese de Doutorado. UNICAMP, 1997.

OLIVEIRA, M. M. *Terceiro setor, voluntariado e educação: os caminhos giddensianos para a privatização do público*”. In: III Seminário Nacional da Faculdade de Educação da UFF, 2003.

PACHECO, A. P. R.; SALLES, B. W.; GARCIA, M. A.; POSSAMAI, O. *O ciclo PDCA na gestão do conhecimento: uma abordagem sistêmica*. 2006. Disponível em: <http://www.issbrasil.usp.br/pdfs2/ana.pdf>

PARO, V. H. *A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública*. IN: SILVA, L. H. (org). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1998

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

PERONI, V. M. V. *A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via*. In: XVI Seminário Internacional de Formação de

Professores para o MERCOSUL/Cone-Sul: Universidade Nacional de Luján, Buenos Aires, Argentina, 2008. (texto nº2). Disponível em: <http://www.ufrgs.br/faced/peroni/>

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

PERONI, V. M. V. *O público e o privado na gestão e financiamento de sistemas educacionais públicos: um estudo dos programas da Rede Vencer*, coordenado pelo Instituto Ayrton Senna. Relatório de Pesquisa – UFRGS, 2008. Mimeo.

PERONI, V. M.; ADRIÃO, T. *Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro*. In: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005

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

PIERO, S. de.. *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda em construcion*. Buenos Aires: Paidós, 2005.

POULANTZAS, N. (Org.) *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1997.

RAMPINELLI, W. J. . *A globalização e as privatizações*. In: Alceu C. Ferreira e Valdir Alvim. (Org.). *A trama da privatização: a reestruturação neoliberal do Estado*. 1 ed. Florianópolis/SC: Insular, 2001, v. 1.

SANTOS, F. M. O.. *O processo de adaptação estratégica do Sistema de Educação de Joinville*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis – SC, 2005.

SHIROMA, E. O. . *Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional*. In: Anais do VI Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Santa Maria : Editora da UFSM, 2006. v. 1. p. 1-12.

SHIROMA, E.; MORAES, M. & EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. 3 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, L. B. *O fim da era Vargas e o Governo Fernando Henrique Cardoso: Análise sobre o desmonte do Estado desenvolvimentista a partir de 1994*. Mestrado em Sociologia. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2003.

SILVA, L. G. A. *As mudanças na gestão e organização da escola: a participação como estratégia de reforma*. Revista da Faculdade de Educação Vol.11, p.265-284, jul./dez. 2005

SILVEIRA, J. *Desenvolvimento humano, responsabilidade social e educação no capitalismo: investigando o Programa “Educação pelo esporte” do Instituto Ayrton Senna*, Mestrado em Educação Física, UFSC, 2007.

SOUZA, S. C.; BUENO, M. S. S. *A mercantilização do ensino fundamental: experiências do quase-mercado educacional..* Revista Iberoamericana de Educación (Online), v. 2, p. 1-15, 2007.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. *Políticas e avaliação da educação e quase mercado no Brasil*. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SZAZI, E. *Terceiro Setor: Regulação no Brasil*. São Paulo: Pieirópolis, 3º edição atualizada, 2003

WOOD, E. M.. *Democracia contra o capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ANEXOS

Caro professor,
Solicitamos a gentileza de observar as instruções de resposta em cada pergunta.

I. Sobre o entrevistado(a). () Masculino () Feminino

1. Cargo atual: () professor () especialista () diretor () auxiliar de direção

2. Tempo no Magistério: _____ Tempo de trabalho na Rede Municipal: _____

3. Nível de formação: () médio () graduado () especialista () mestre () doutor

Curso de graduação _____ Pós-graduação: _____

II. Sobre a adoção dos Programas do Instituto Ayrton Senna (IAS) pela Rede e Escolas municipais de Joinville.

4. Entre 2001 e 2008, a Rede Municipal de Joinville adotou dois Programas do IAS: ESCOLA CAMPEÃ (2001-2004) e GESTÃO NOTA 10 (2005-2008). Você participou:

- (a) dos dois Programas como professor(a) de escola.
- (b) apenas do Programa ESCOLA CAMPEÃ como professor(a).
- (c) apenas do Programa GESTÃO NOTA 10 como professor(a).
- (d) participei dos dois programas; em um como professor(a) e noutro como diretor(a) e/ou especialista.

5. De que maneira você ficou sabendo da adoção dos Programas do IAS? (*assinale apenas uma alternativa*)

(a) Por comunicado oficial escrito da Secretaria Municipal de Educação - SEC.

(b) Em uma reunião organizada pela SEC para apresentar os Programas à Rede.

(c) Em uma reunião promovida pela SEC e depois por comunicação escrita

(d) Através de conversas com colegas professores da rede

(e) Outra. Qual? _____

6. Para a implementação destes programas – Escola Campeã e Gestão Nota 10 – a Secretaria de Educação adotou os seguintes procedimentos: (*assinale apenas uma alternativa*)

(a) em ambos os programas, promoveu uma ampla discussão com diretores, professores e demais profissionais das escolas e da própria SEC, decidindo-se conjuntamente pela adoção dos mesmos;

(b) em ambos os programas a decisão de adotá-los foi primeiro dos gestores da Secretaria, sendo que diretores, especialistas e professores foram posteriormente comunicados sobre a mesma, não participando de qualquer decisão;

(c) no programa Escola Campeã, a decisão foi apenas da SEC, mas no Gestão Nota 10 todos os diretores e professores tiveram oportunidade de discutir e decidir;

(d) no programa Escola Campeã a discussão e decisão foi de diretores e professores, já no Gestão Nota 10, foi apenas da SEC.

(f) todos os dois programas foram decididos pela Secretaria de Educação com a concordância dos diretores, sendo posteriormente apresentado aos professores para a implementação.

7. O processo de implementação dos Programas – Escola Campeã e Gestão Nota 10 - sofreu alguma resistência ou dificuldade no interior da Rede municipal de Educação de Joinville? (*assinale apenas uma alternativa*)

(a) Sim. Parte considerável dos professores e diretores não estava convencida da sua necessidade.

(b) Sim. Nenhum professor ou diretor estava convencido da sua necessidade.

(c) Sim, mas as resistências foram pontuais e desorganizadas, o que não interferiu na implementação.

(d) Não. Não houve nenhuma resistência.

(e) Outra. Qual? _____

8. Na sua opinião, os motivos que levaram a adoção pela SEC dos Programas do IAS foram *(para cada item, assinale com X apenas uma alternativa)*

Motivos	Concordo totalmente	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Não sei
A necessidade de melhorar a qualidade da educação do município.							
Ganhar projeção na mídia nacional pelos bons resultados que poderia obter.							
Obter mais recursos para a educação, caso tivesse bons resultados nas avaliações.							
Melhorar a gestão das escolas, incentivando uma administração mais gerencial.							
Melhorar o desempenho de Joinville no SAEB e na Prova Brasil.							

III. Sobre os princípios e as características que orientaram e compuseram os Programas do IAS em Joinville.

9. O Programa ESCOLA CAMPEÃ tinha como objetivo *(para cada item, assinale com X apenas uma alternativa)*

Objetivos	Concordo totalmente	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Não sei
1. Melhorar a qualidade da educação de todos os alunos, estabelecendo metas de aprendizagem.							
2. A alfabetização de 100% dos alunos de 1ª série.							
3. Diminuir as taxas de reprovação dos alunos, introduzindo procedimentos de controle sobre seu desempenho.							
4. Criar uma nova cultura no trabalho da escola, com mais responsabilização dos professores pela aprendizagem dos alunos.							
5. A responsabilização dos diretores pelos resultados das unidades escolares.							
6. A eliminação do turno intermediário.							
7. Tornar mais eficiente a gestão das escolas.							

10. As metas do Programa Escola Campeã eram definidas pela: *(assinale apenas uma alternativa)*

(a) Secretaria de Educação (secretários e gerentes) e sua equipe técnica.

(b) Secretaria de Educação, diretores e superintendentes.

(c) Secretaria de Educação, diretores e supervisores.

(d) Secretaria de Educação, diretores, supervisores e professores.

(e) Outra: _____

11. Na definição das metas, os seguintes fatores eram considerados: *(para cada item, assinale com X apenas uma alternativa)*

Fatores	Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem importância	Não sei
1. A análise dos dados de desempenho dos alunos.					
2. As orientações da assessoria do Instituto Ayrton Senna					
3. A melhoria dos índices Educacionais de Joinville					
4. O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE.					
5. O Plano Municipal de Educação					

12. Para cumprir as metas estabelecidas pelo Programa, a escola adotava as seguintes estratégias *(para cada item, assinale com X apenas uma alternativa)*.

Estratégias	Sempre	Freqüentemente	Às vezes	Nunca	Não sei
1. Elaborava um plano de metas para a escola, definindo os percentuais ou taxas de aprovação a serem atingidos.					
2. Procurava motivar o grupo de professores para o cumprimento das metas.					
3. Acompanhava o desempenho dos alunos, mediante formulário específico.					
4. Solicitava aos professores intensificar suas ações de ensino sempre que o desempenho dos alunos estava abaixo do esperado.					
5. Realizava reuniões periódicas com o superintendente da escola.					
6. Aplicava nas turmas as provas semestrais já elaboradas e enviadas pelo IAS, pois destas dependiam a avaliação do cumprimento das metas.					
7. Elaboração de atividades diversificadas.					
8. Reforço ou recuperação para os alunos que necessitavam.					

14. Quando as metas **não** eram atingidas, adotavam-se as seguintes providências *(para cada item, assinale com X apenas uma alternativa)*:

Providências	Sempre	Freqüentemente	Às vezes	Nunca	Não sei
1. Os professores discutiam em reunião com a direção da escola os problemas e redirecionavam suas ações.					
2. Os professores recebiam instruções da direção da escola para reorientar suas ações de ensino, mas nem sempre faziam as mudanças solicitadas					
3. Os professores eram apenas repreendidos pela direção da escola					
4. Os professores e supervisores discutiam e refaziam o planejamento do ensino					
5. Os professores repensavam sozinhos as estratégias para o cumprimento das metas					

15. Em sua opinião, as metas estabelecidas visavam: *(é possível assinalar mais de uma alternativa)*

- (a) produzir indicadores positivos sobre o ensino de Joinville, garantindo a difusão de uma boa imagem social da rede municipal.
 (b) produzir indicadores positivos sobre o ensino, porém, esse objetivo não era alcançado em toda a rede.
 (c) melhorar, de fato, a qualidade do ensino.
 (d) melhoria dos resultados da Prova Brasil e SAEB.
 (e) Outra: _____

16. Em sua opinião, o estabelecimento de metas a serem cumpridas funcionava: *(é possível assinalar mais de uma alternativa)*

- (a) de maneira muito positiva, pois o compromisso estabelecido levava todos ao cumprimento das mesmas;
 (b) de maneira positiva, pois era apenas uma referência, sendo que os professores não eram obrigados a cumpri-las;
 (c) não totalmente positiva, pois muitas vezes os professores não conseguiam atingi-las, distorcendo dados para dar a impressão de seu cumprimento;
 (d) de modo negativo, pois estimulava a competição entre professores e salas;
 (e) de modo negativo, pois muitos professores, temendo não atingi-las, priorizavam a participação nas avaliações previstas no Programa das crianças com melhor desempenho, desestimulando a participação daquelas com mais dificuldades;
 (e) outra: _____

17. Sobre as provas semestrais (abril e setembro) enviadas já prontas pelo IAS e que os professores aplicavam em suas turmas, avalie as afirmações abaixo: *(para cada item, assinale apenas uma opção)*

Sobre as provas/avaliações	Concordo totalmente	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Não sei
1. Os professores apenas aplicavam as provas, e seus resultados não influenciavam no planejamento de conteúdo ministrado aos alunos							
2. Os professores planejavam suas aulas de acordo com os conteúdos que seriam cobrados nas provas semestrais.							
3. Estas provas traziam conteúdo "descolados" da realidade de Joinville e Santa Catarina e dos conteúdos ensinados na escola.							
4. Estas provas significavam mais trabalho para o professor, que já tinha uma carga considerável de formulários e relatórios para preencher, pouco contribuindo para o aprendizado dos alunos.							
5. As provas eram bem formuladas e contribuíam para o aprendizado dos alunos.							
6. Não havia dificuldade na aplicação destas provas.							

18. Havia alguma premiação para o(a) professor(a) que cumprisse suas metas?

- (a) sim, e era na forma de gratificação paga pela SEC.
 (b) sim, e era na forma de incentivo (almoço, viagem, brinde) paga pela escola.
 (c) não havia nenhum tipo de gratificação.
 (d) outra: _____

IV. Sobre a reorganização do trabalho pedagógico da escola.

19. Em sua opinião, o trabalho do Superintendente (função instituída durante a vigência dos Programas do IAS) responsável pela sua escola: *(é possível assinalar mais que uma alternativa)*

- (a) foi importante, pois acompanhou mais de perto o desenvolvimento do trabalho.
- (b) fazia pressão pelo cumprimento das metas estabelecidas.
- (c) às vezes ajudava na resolução dos problemas da escola.
- (d) organizava encontros periódicos de formação para os professores e diretores.
- (e) confundia e atrapalhava o trabalho do diretor.
- (f) outra: _____

20. Em 2005 foi elaborado o Plano Municipal de Educação de Joinville. O processo de formulação deste Plano: *(é possível assinalar mais que uma alternativa)*

- (a) foi elaborado de forma democrática com participação de pais, estudantes, professores, diretores e Secretaria de Educação;
- (b) foi elaborado pela Equipe técnica da Secretaria e depois, apresentado aos profissionais da rede para fazer sugestões;
- (c) foi elaborado pela SEC, e os demais profissionais das escolas, ficando excluídos estudantes, pais e funcionários das escolas;
- (d) não foi elaborado de forma democrática, ficando restrito à participação de alguns.
- (e) não conheço o Plano Municipal de Educação.

21. Sobre o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, assinale as alternativas que mais se aproximam da realidade da sua escola: *(é possível assinalar mais de uma alternativa)*

- (a) foi elaborado por iniciativa da escola, com participação de professores, diretores e secretaria de Educação de forma democrática.
- (b) foi elaborado por exigência da Secretaria de Educação, com participação de professores, diretores e Secretaria de Educação de forma democrática.
- (c) por exigência da Secretaria de Educação, foi elaborado pela direção da escola e apresentado aos professores.
- (d) conheço o seu conteúdo e trata-se de um documento importante para a Escola, pois aponta o rumo que a escola decidiu seguir.
- (e) não conheço, é um documento pouco utilizado na escola.
- (f) a escola não tem PDE.
- (g) outra: _____

22. Em sua opinião, o PDE: *(é possível assinalar mais de uma alternativa)*

- (a) permite que a escola estabeleça metas e formas de atingi-las com vistas a alcançar seus resultados.
- (b) é importante, pois divide as tarefas de administração, distribuindo as responsabilidades por sua execução.
- (c) é um instrumento de gestão que possibilita ao diretor ser também responsabilizado, pelos órgãos oficiais, por sua atuação na escola.
- (d) não tem funcionado, pois o diretor não dispõe de autonomia e recursos para viabilizar as metas determinadas.
- (e) outra: _____

23. Considerando que antes a escolha era feita por indicação, a partir da adoção dos Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10, houve mudança na forma de escolha dos diretores das escolas? a) () sim b) () não

24. Sobre a escolha dos diretores em Joinville a partir da adoção dos Programas do IAS: *(é possível assinalar mais de uma alternativa)*

- (a) A prova de certificação de competência adotada pela Secretaria de Educação é um bom instrumento de seleção, pois permite avaliar as competências do candidato a diretor.
- (b) A liderança é um atributo fundamental para um diretor escolar.
- (c) É correto o procedimento de avaliar anualmente o desempenho do diretor, pois é preciso garantir que as metas estabelecidas sejam cumpridas.
- (d) A indicação final do vencedor, feita pelo prefeito entre os três melhores colocados na prova de competência, é um procedimento problemático, pois não envolve a comunidade.
- (e) não houve mudança, os diretores continuaram a ser indicados.
- (f) Outra: _____

25. Sobre o **Planos de Curso** e **Planos de Aula**, assinale as alternativas que mais se aproximam da realidade da sua atuação como professor durante a vigência dos Programas do IAS: *(é possível assinalar mais de uma alternativa)*

- (a) eram instrumentos importantes para o planejamento do trabalho docente.
 (b) eram uma exigência da Secretaria de Educação que intensificava o trabalho e que surtia poucos efeitos.
 (c) eram uma exigência burocrática da Secretaria de Educação, que os professores preenchiam, mas não os seguiam efetivamente no seu cotidiano de trabalho.
 (d) outra: _____

26. Durante a vigência dos Programas do IAS, a relação entre a Secretaria de Educação e a sua escola: *(é possível assinalar mais que uma alternativa)*

- (a) não sofreu mudança em relação ao momento anterior à implementação dos Programas do IAS.
 (b) era tensa, uma vez que a pressão pelo cumprimento das metas era forte e a responsabilidade era grande e concentrada em mim.
 (c) era tranqüila, uma vez que, diante das metas, eu sentia que a responsabilidade pelo seu cumprimento era coletiva.
 (d) era tranqüila, pois eu sentia o amparo da Secretaria na figura do diretor e do Superintendente que acompanhava a escola.
 (e) outra: _____

V. Sobre mudanças no trabalho do professor / diretor.

27. Identifique as atividades que você realizava como professor / diretor durante a vigência dos Programas do IAS :

Atividades	Todos os dias	Toda a semana	A cada 15 dias	Mensal	Bimestral	Semestral	Quando necessário
1. Controle da frequência dos alunos							
2. Aplicação de provas							
3. Aulas de apoio pedagógico ou recuperação							
4. Reunião com as famílias dos alunos							
5. Preenchimento de formulários e relatórios							
6. Elaboração de Planos de Curso e de Aula							
7. Reunião Pedagógica							
8. Reunião com Diretor da escola							
9. Reunião com a Secretaria de Educação							

28. Considerando as atividades inerentes à sua profissão de professor / diretor durante a vigência dos Programas do IAS, assinale as opções seguintes de acordo com sua opinião:

Atividades	Concordo totalmente	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Não sei
1. Havia cobrança pelos resultados.							
2. Houve crescimento profissional.							
3. Havia comparação e competição entre turmas, professores e escolas.							
4. Os programas trouxeram, autonomia escolar.							
5. Havia inovação na maneira de trabalhar com os alunos.							
6. Havia muitos formulários e relatórios para preencher.							
7. Havia muita preocupação com os conteúdos dados até as avaliações previstas.							

Atividades	Concordo totalmente	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente	Não sei
8. Havia troca de experiência entre as escolas.							
9. O aprendizado do aluno melhorou.							
10. Os dados não eram confiáveis.							
11. O professor recebia hora-atividade para o preenchimento dos formulários e correção de provas							
12. O professor/diretor tinha menos autonomia para trabalhar.							
13. Perceberam-se os resultados do trabalho e metas atingidas.							

29. Assinale as alternativas que mais se aproximam da realidade da sua escola durante a vigência dos Programas do IAS: (é possível assinar mais que uma alternativa)

- (a) O professor alfabetizador assinava um Termo de compromisso com as metas e resultados esperados.
 (b) Os melhores professores alfabetizadores eram direcionados para as 1ª séries.
 (c) O Professor precisava entregar mensalmente o diário de classe na Secretaria da escola.
 (d) O Diretor ou alguém por ele delegado precisava analisar mensalmente a frequência dos alunos e convocar os pais dos que faltassem três vezes consecutivas ou alternadas durante um mês.
 (e) As tabelas de acompanhamento dos alunos eram afixadas em sala de aula e os alunos preenchiam sua frequência diariamente.

VI. Sobre avaliação dos Programas do IAS.

30. De maneira geral, como você avalia a vigência dos Programas do IAS na Rede municipal de Educação de Joinville?

- (a) Excelente.
 (b) Bom.
 (c) Regular.
 (d) Ruim.
 (e) Péssimo.
 (f) Outra. Explique: _____

31. Como você avalia o fim da "parceria" entre a Secretaria Municipal de Educação de Joinville e o Instituto Ayrton Senna? Aponte quais as razões que você imagina terem existido para ocasionar a não renovação da "parceria".

32. Você gostaria que os Programas do IAS fossem reintroduzidos na Rede Municipal de Educação de Joinville? Caso isso fosse possível, que mudanças você sugeriria?

33. Caso você concorde com o fim da adoção destes programas na Rede, apresente os motivos que justifiquem esta sua posição.
