

PARCERIA ENTRE O INSTITUTO AYRTON SENNA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: O PROGRAMA GESTÃO NOTA 10 E A GESTÃO ESCOLAR

Teise Garcia - FFCLRP-USP

teise@ffclrp.usp.br

Newton Vasconcelos Pulhez Junior - UNESP-RC

newton_juca@yahoo.com.br

Maria Tereza Mendonça Pintya - FFCLRP-USP

maitemp1510@hotmail.com

Resumo - O trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa interinstitucional que analisa as decorrências da parceria entre o Instituto Ayrton Senna e um município paulista. Especificamente analisa-se o Programa Gestão Nota 10 que, segundo a instituição privada, visa a promover a qualidade do ensino público por meio do gerenciamento de escolas e secretarias municipais. Neste artigo, a partir de dados obtidos em entrevistas e análise de documentos, refletimos sobre as orientações referentes à gestão escolar, a partir parceria com a instituição privada. Conclui-se que a parceria altera o *lócus* decisório no âmbito da gestão municipal da educação, com conseqüências para a gestão escolar.

Palavras-chave: parceria público-privado; educação pública; Instituto Ayrton Senna

Introdução

O trabalho apresenta resultados de pesquisa interinstitucional que analisa as decorrências da parceria entre o Instituto Ayrton Senna (IAS) e um município do Estado de São Paulo no campo educacional. A pesquisa tem como escopo teórico a análise sobre a reforma do Estado brasileiro, a indução ao estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado e as decorrências das mesmas para a oferta da educação pública municipal. A parceria em estudo se materializa pela implantação do Programa Gestão Nota 10 que objetiva, segundo a instituição privada, promover a qualidade do ensino por meio do gerenciamento de escolas e secretarias municipais.

O artigo tem por objetivo refletir sobre as características das orientações referentes à gestão escolar promovidas no âmbito do sistema de ensino a partir da parceria, confrontando-as ao princípio constitucional da gestão democrática. Para tanto, organizamos a reflexão em quatro itens. No primeiro item discutem-se brevemente as relações entre a reforma do Estado brasileiro e o estímulo a parcerias entre os setores público e privado na educação pública. A seguir são apresentados os procedimentos de pesquisa. No terceiro item apresentamos as características do município pesquisado e informações relativas a parceria. Finalmente são apresentadas as possíveis implicações da parceria para a gestão escolar.

Educação pública e as parcerias público-privadas a partir dos anos 1990

É sabido que o sistema capitalista vem atravessando uma crise, identificada por diferentes setores (neoliberal e social-democrata) como uma crise fiscal do Estado, desde meados da década de 1970. Os baixos índices de crescimento econômico, ou até mesmo o declínio dos mesmos, principalmente em países capitalistas na qual a forma de governo atuante era a social-democracia, e as altas taxas inflacionárias servem como um viés para a identificação desta crise (ANDERSON, 2004).

Pelo exposto, os neoliberais creditam aos gastos com as políticas sociaisⁱ o principal fator para a crise econômica identificada. Sendo a social-democracia a executora do chamado Estado de bem-estar social, Estado este financiador e executor de políticas sociais, o ideário neoliberal assume uma postura opositora às políticas adotadas pelo Estado social-democrata. Surgem então, propostas para a diminuição do papel do Estado no oferecimento das políticas sociais, implementadas principalmente no Estado de bem-estar social, transferindo-as para o mercado.

Na mesma lógica neoliberal de contenção orçamentária com políticas sociais, intensificam-se propostas no sentido de um aumento da responsabilidade da sociedade civil frente a estas questões (PERONI; ADRIÃO, 2005).

Na Inglaterra uma corrente política aparece como alternativa para o saneamento dessas despesas tendo como principal teórico Anthony Giddens: a chamada “Terceira Via”, caracterizada como:

uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo. (GIDDENS, 2001, p. 36)

Estimulado pela Terceira Via, com um grande crescimento a partir do final dos anos 1980, tem-se o chamado Terceiro Setor. Para Norberto Pasquatti:

o Terceiro Setor é constituído [...] por organizações privadas sem fins lucrativos que geram bens, serviços públicos e privados. Todas elas têm como objetivo o desenvolvimento político, econômico, social e cultural no meio em que atuam. (PASQUATTI, 2003, p. 19)

Não faltam definições para caracterizar o Terceiro Setor, contudo o que faltam são maiores precisões para enquadrar as instituições ditas pertencentes ao mesmo. Numa linha que associa o Terceiro Setor mais a uma vertente fundamental entre Estado e sociedade civil, Luiz Carlos Bresser Pereira observa que:

é fundamental o desenvolvimento de um terceiro setor entre o Estado e o setor privado (não entre o Estado e o mercado): o terceiro setor, que não se confunde com a sociedade civil, mas é parte essencial dela. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 108)

Favoráveis ao Terceiro Setor, também os neoliberais o entendem como um agente para a ampliação do acesso às políticas sociais, calcados na crítica à ineficácia do Estado de bem-estar socialⁱⁱ (PERONI, ADRIÃO, 2005). A transferência da oferta das políticas sociais do Estado para a sociedade civil não é encarada como algo depreciativo, ou seja, de fato há certa tendência de efetivação de tais medidas. Nesta vertente Paulo Modesto afirma:

É sabido que o Estado atualmente não tem condições de monopolizar a prestação direta, executiva, de todos os serviços sociais de interesse coletivo. Estes podem ser executados por outros sujeitos, como associações de usuários, fundações ou organizações não-governamentais sem fins lucrativos, sob acompanhamento e financiamento do Estado. Não prover diretamente o serviço não quer dizer tornar-se irresponsável perante essas necessidades especiais básicas. Não se trata de reduzir o Estado a mero ente regulador. O Estado apenas regulador é o Estado Mínimo, utopia conservadora insustentável ante as desigualdades das sociedades atuais. Não é este o Estado que se espera resulte das reformas em curso em todo o mundo. O Estado deve ser regulador e promotor dos serviços sociais básicos e econômicos estratégicos. Precisa garantir a prestação de serviços de saúde de forma universal, mas não deter o domínio de todos os hospitais necessários; precisa assegurar o oferecimento de ensino de qualidade aos cidadãos, mas não estatizar todo o ensino. Os serviços sociais devem ser fortemente financiados pelo Estado, assegurados de forma imparcial pelo Estado, mas não necessariamente realizados pelo aparato do Estado. (MODESTO, 1999)

Com a crítica por parte do ideário neoliberal sobre a ineficácia do aparelho do Estado na oferta das políticas sociais, observa-se uma tendência de descentralização das mesmas, principalmente na área educacional, observadas nas políticas públicas, principalmente na década de 1990, com o marco regulatório favorável a indução de parcerias entre esferas públicas e privadas. Entende-se como “parceria”, de uma forma geral, projetos formalmente abalizados entre setores da iniciativa privada e poder público (DOURADO, BUENO, 1999, p. 77-91).

Encontra-se ainda uma tendência de rompimento da exclusividade das políticas educacionais para com o Estado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), produzido no governo Fernando Henrique Cardoso no ano de 1995, norteando o marco regulatório nesse período (PERONI, 2003).

Principal fator condizente com a tendência notada, a municipalização do ensino fundamental foi amplamente adotada no Brasil, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Esta criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), induzindo determinantemente para os municípios a oferta do ensino fundamental obrigatório (ADRIÃO, 2006). Porém, em sua maioria, os municípios brasileiros não possuem recursos financeiros (ARELARO, 1999) ou operacionais (BARRETO, 1992b) suficientes para que contemplem toda a demanda da oferta educacional adquirida com a municipalização.

O quadro legal se aprofunda intensamente na década de 1990, com medidas não só favoráveis ao Terceiro Setor, mas também no que diz respeito à normalização que se faz presente nas reformas relativas às políticas educacionais. Podemos citar como as mais relevantes:

- Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998;
- Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, regulamentando a Emenda Constitucional nº 19;
- Lei nº 9608, de 18 de fevereiro de 1998 que dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências;
- Lei nº 9790, de 23 de março de 1999 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências;

- Decreto nº 3100, de 30 de julho de 1999 que regulamenta a Lei nº 9790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências;

O conjunto legal apresentado é constituído em um cenário de reforma do Estado no qual as propostas aproximam-se significativamente da tendência que se convencionou denominar como “Nova Gestão Pública”, ou administração gerencial, para a qual o Estado deve atuar muito mais como promotor de serviços sociais do que propriamente como provedor dos mesmos (GARCIA, ADRIÃO, BORGHI, 2009). A transferência de responsabilidades ao “setor público não-estatal” justifica-se, no quadro dessa tendência, segundo o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento, entre outras razões, pela maior flexibilidade do Estado, pelo aumento de cooperação do Estado para com a comunidade, terceiro setor e mercado e pela possibilidade de o setor “público não-estatal” democratizar a prestação de serviços (CLAD, 1998). Segundo SZAZI:

Apesar das definições pouco claras, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc. Em meados da década de 1990, o chamado terceiro setor havia gastado no Brasil o correspondente a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB). (SZAZI, 2003, p.21)

Nesse contexto, enquadra-se uma busca dos municípios pelas parcerias com o setor privado. Contudo, Cury (2002) afirma que não há no Brasil uma transferência direta das instituições públicas para o setor privado, não se apresentando um processo de privatização nos moldes de empresas e outros serviços. Segundo o autor:

No âmbito da educação básica, é bastante delicado falar em **política de privatização** dados os "amortecedores" do financiamento vinculado e do princípio da gratuidade associados ao "direito do cidadão e dever do Estado". Pelo menos até agora, o Brasil não conhece programas de "vouchers" ou vales, como é o caso do Chile, por exemplo. Contudo, o repasse de responsabilidades entre os escalões de poderes públicos sem o devido sustentáculo financeiro

acaba por significar a redução na capacidade de atendimento da demanda. No âmbito da educação básica, há sérios comprometimentos no interior da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Esses comprometimentos conduzem a que os espaços que deveriam ser ocupados, por dever, pelo Poder Público, tornem-se apropriados pelo setor privado, especialmente por meio de parcerias, convênios ou terceirizações. (CURY, 2002, p.196/97, grifos do autor)

As parcerias com o setor privado, estimuladas pelo atual marco regulatório e pela orientação política a partir da qual é produzida a reforma do Estado brasileiro, manifestam-se no Estado de São Paulo de maneira exemplar nas redes municipais de ensino. No Estado é possível aferir que dos 645 municípios existentes em 2008, 319 apresentam algum tipo de contrato ou convênio com instituições privadas ou do Terceiro Setor (ADRIÃO, BORGHI, GARCIA, 2008. mimeo).

Busca-se, com a pesquisa em curso, compreender as conseqüências de tais parcerias para a educação pública. Concentramo-nos no trabalho empírico em uma instituição que apresenta especial interesse em atuar junto às administrações públicas com vistas a qualificar o ensino por meio de ações sobre a gestão escolar. Trata-se do Instituto Ayrton Senna, IAS. Embora o Instituto atue com programas mais especificamente voltados à aprendizagem em sala de aula e na educação não-formal, destacamos a ênfase à gestão educacional e ao processo de organização do trabalho na escola.

A natureza e as conseqüências da parceria entre a administração pública e o Instituto Ayrton Senna são temas abordados nesta pesquisa por estudos de casos em diferentes Estados da federação. No Estado de São Paulo, pesquisamos em um município do Noroeste paulista que implementou o Programa Gestão Nota 10 entre os anos de 2005 e 2008. No item a seguir, apresentamos procedimentos adotados no trabalho de campo no referido município.

Metodologia de pesquisa e procedimentos

O caráter interinstitucional da pesquisa exige que a metodologia, de natureza qualitativa, bem como os procedimentos metodológicos sejam os mesmos em todos os municípios brasileiros estudadosⁱⁱⁱ a fim de que possam ser efetuadas análises comparativas. Todavia, em cada um dos municípios estudados são realizadas adequações entendidas como necessárias à localidade no que diz respeito aos sujeitos entrevistados e materiais coletados.

O trabalho de campo, de natureza qualitativa é realizado através de análise documental, entrevistas e observações em três dimensões: instituição privada; administração

pública e em uma unidade escolar, selecionada pela própria Secretaria Municipal de Educação. Para encaminhamento da pesquisa empírica foram construídos roteiros de entrevistas, observações e selecionados documentos relativos à legislação local, organização da rede e ao programa em análise.

No município estudado em São Paulo foram realizadas entrevistas com todos os técnicos envolvidos na implantação e consecução do Programa, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Na instituição parceira foram também realizadas entrevistas com a coordenadora responsável pelo Programa em estudo. A pesquisa em documentos, por sua vez, ocorreu junto à administração pública e Instituto Ayrton Senna, localizando-se materiais referentes à parceria, dentre eles: materiais de orientação, Instrumentos de Parceria e seus aditivos e legislação municipal.

Os dados que servem de fontes para a reflexão proposta neste artigo referem-se a entrevistas realizadas e aos documentos coletados no âmbito da gestão do sistema, uma vez que encontramos-nos na etapa de pesquisa na unidade escolar.

O item subsequente apresenta informações referentes ao *lócus* pesquisa e orientações para gestão escolar produzidas pela parceria.

A rede municipal pesquisada e a parceria com o Instituto Ayrton Senna

Apresentamos, neste item, as características da rede municipal de ensino de São José do Rio Preto, *lócus* da pesquisa e da instituição parceira, para a seguir discutirmos o Programa Gestão Nota 10.

O município localizado na região noroeste do Estado de São Paulo, possuía em 2007, segundo o IBGE, 402.770 habitantes. O Sistema Municipal de Ensino, instituído pela Lei 8.053, de 4 setembro de 2000, contava com uma rede municipal composta por 45 creches, 38 escolas de Educação Infantil e 28 escolas municipais de Ensino Fundamental, além de duas unidades para atendimento à educação especial e outras duas atendendo à Educação de Jovens e Adultos (Disponível em: <<http://www.riopreto.sp.gov.br/educacao>>. Acesso em 16 de março 2009). A partir de 1997, em colaboração com a Secretaria de Estado da Educação, o município passou a assumir o ensino fundamental através de Convênio de Municipalização. No ano seguinte foram municipalizadas 16 escolas de Ensino Fundamental. Entre 1999 e 2004, mais 12 unidades foram incorporadas. Finalmente, em 2005, outras duas unidades foram instaladas (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, Plano Municipal de Educação, 2005, p.8-9)

O processo de municipalização seguiu diferentes ritmos de progressão realizando-se durante a gestão do Partido Popular Socialista que reelegeu o prefeito municipal para o mandato posterior.

A parceria com o Instituto Ayrton Senna, segundo um dos técnicos entrevistados, concorreu como fator importante para o trabalho na Secretaria Municipal de Educação a partir da municipalização, uma vez que esta necessitava organizar as rotinas, devido ao aumento de demandas, inclusive de ordem operacional. (Técnico A, out/08). De fato os programas desenvolvidos pelo Instituto no campo da educação formal dedicam-se, em grande medida, a apoiar a organização das secretarias de educação ou de suas unidades de ensino.

O Instituto Ayrton Senna, IAS, é uma organização de caráter filantrópico fundada em 1994, articulada à Fundação Banco do Brasil, com apoio de outras fundações, como a Fundação Luís Eduardo Magalhães; a NBT - Norte Brasil Telecom; a CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão e Fundação Lemann, esta última conduzida, entre outros, pelo ex-ministro da educação e atual secretário de educação do Estado de São Paulo, Paulo Renato de Souza^{iv}. O objetivo declarado do IAS é “contribuir para a criação de condições e oportunidades para que todas as crianças e todos os adolescentes brasileiros possam desenvolver plenamente o seu potencial como pessoas, cidadãos e futuros profissionais (Disponível em(<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>. Acesso em 12/05/09).

Para o alcance de tal objetivo um dos projetos desenvolvidos na educação formal é a “Rede Vencer”, da qual faz parte o Programa Gestão Nota 10, com o propósito de melhorar a aprendizagem e promover o gerenciamento de sistemas educacionais públicos.(Instrumento Particular de Parceria, SME-IAS, 2005, p.1)

O Programa Gestão Nota 10 é justificado de pelo Instituto como contribuição na superação dos problemas que afetam as redes públicas de ensino no Brasil. Segundo a instituição: “é fundamental investir no fortalecimento das lideranças e equipes de trabalho, tanto nas unidades escolares como nas Secretarias de Educação” e considerado pelo Instituto como tecnologia social desenvolvida e implementada para o aumento da eficiência e da eficácia da gestão de unidades e sistemas de ensino Em 2008, o Programa já era desenvolvido em 35 municípios brasileiros ((Disponível em (<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>. Acesso em 12/05/09)

. O IAS indica ainda a importância de no âmbito das unidades escolares o estímulo ao desenvolvimento da autonomia e de competência técnica dos diretores, apoiados

pedagogicamente e gerencialmente pelas secretarias de educação, para o que o “Gestão Nota 10” deve contribuir com ações voltadas ao sucesso escolar.

As ações desenvolvidas no âmbito do Programa Gestão Nota 10 implicam orientações para os gestores educacionais, avaliações sobre a rede, encontros de formação e acompanhamento do desenvolvimento de ações relacionadas à parceria por meio de um sistema de gerenciamento de informações próprio a Rede Vencer: o Sistema Instituto Ayrton Senna de Gerenciamento de Informações, SIASI. O Sistema, através dos registros realizados desde a escola até as secretarias de educação, permite o controle de vários aspectos do trabalho pedagógico e da rotina escolar (ausências docentes, desempenho dos estudantes, níveis de leitura adquiridos pelos mesmos). Os dados produzidos pela escola são de acesso da Secretaria de Educação. O IAS, por sua vez, acompanha, por meio de seus gerentes, as informações em todas as redes parceiras..

No município estudado o Programa Gestão Nota 10 foi subsequente ao Programa Escola Campeã, desenvolvido em parceria já instituída em 2001. Segundo uma das gestoras entrevistadas^v, o processo que levou ao estabelecimento de parceria com o IAS teve início ainda no final do ano 2000, quando o prefeito municipal foi procurado pelo próprio Instituto:

o próprio Instituto havia feito um diagnóstico aí de algumas cidades brasileiras, com tamanhos variados, com situações variadas, e convidado a integrar essa rede que na época era constituída por cinquenta e quatro municípios, em 2001, que era o programa Escola Campeã... então, na verdade o convite partiu do próprio Instituto, que escolheu alguns municípios(...) O prefeito já assinou a parceria... e, no começo de 2001, eles vieram nos visitar, fizeram uma pequena reunião e eles foram visitar a escola (Técnica A, out/2008).

A Secretária Municipal de Educação, responsável pela implantação do Programa Gestão Nota 10, em 2005, informa que não participou das discussões sobre a parceria, pois quando assumiu (foi a terceira responsável pela pasta durante os dois mandatos do prefeito municipal) esta já havia sido firmada. Apesar de observar que a parceria com o IAS foi iniciada sem discussões na rede, concorda com o Técnico B em relação à contribuição do Instituto para a organização do Ensino Municipal (Sec.Educ, nov/08).

A introdução do Programa foi formalizada por Instrumento Particular de Parceria, com o qual o município se comprometia com a Rede Vencer. Além do “Gestão Nota 10”, no mesmo Instrumento foram estabelecidas cláusulas referentes ao Programa “Acompanhamento de Turmas Regulares”.

O item 2.2 do documento indicava que a metodologia da Rede Vencer se organizava a partir de metas a serem avaliadas segundo um conjunto de indicadores, conforme o quadro abaixo:

Indicadores	Metas
1- dias letivos	1 200 dias letivos/800 horas aulas
2- frequência dos professores	2- 98% de frequência
3-frequência dos alunos	3- 98% de frequência
4-reprovação por falta	4- 2% de reprovação
5-índice de aprovação	5- 95% de aprovação
6-correção do fluxo	6- 5% de distorção idade/série
7-alfabetização na 1ª série	7- 95% de alunos alfabetizados.

Fonte: Instrumento Particular de parceria- IAS/SJRP, p.3

Os indicadores são utilizados como forma de avaliar a situação da rede municipal e, considerando as metas, definir as ações da administração pública. Segundo uma das gestoras entrevistadas a priorização dos “indicadores e metas” contribui na definição das políticas da Secretaria Municipal de Educação (Técnica C-nov/08).

O Instrumento de Parceria estabelece como parte das responsabilidades da prefeitura municipal a realização de ações visando o alcance dos objetivos e metas da Rede Vencer e a apresentação de um plano anual de trabalho a ser apresentado ao Instituto no prazo por ele estabelecido. Em contrapartida, o IAS assume três responsabilidades: permitir o acesso à administração municipal a materiais produzidos pelo Instituto, desde que a instituição julgue necessário; fornecer apoio técnico, inclusive prevendo contratações de agências a critério do IAS; e contratar agência externa para avaliação da REDE e desempenho dos alunos da 1ª séries do ensino fundamental (Instrumento Particular de parceria- IAS/SJRP, p.3-6).

O documento que regula a parceria apresenta em anexo, ainda, as responsabilidades da prefeitura para cada um dos programas da Rede Vencer instituídos no município (Gestão Nota 10 e Programa Acompanhamento de Turmas Regulares).

As características mais específicas do Programa Gestão Nota 10 são examinadas no próximo item, quando discutimos suas possíveis implicações para a gestão escolar.

Programa Gestão Nota 10 e implicações para a gestão escolar

O Instrumento Particular de Parceria, assinado entre a administração municipal e o Instituto, no que se refere ao Programa Gestão Nota 10, ao delimitar responsabilidades da administração municipal para com o sucesso do programa, remete às responsabilidades que cabem ao gestor escolar. Consta do documento que cabe à prefeitura municipal

responsabilizar os diretores das unidades escolares pelo alcance de metas previstas, vinculando sua permanência no cargo a esse alcance (Instrumento Particular de Parceria, SME-IAS, 2005, p.12). Os técnicos entrevistados, todavia, não se referem a demissões produzidas pelas condutas de diretores ou coordenadores escolares no que se refere ao estabelecido pelo Programa. Destacamos aqui, entretanto, a importância atribuída pela instituição privada, pelo menos no campo das orientações, da responsabilização dos gestores sobre os resultados do trabalho na escola, como responsáveis últimos nos locais ou setores de trabalho pelo sucesso.

Inferimos a esse respeito que tais orientações podem induzir, ainda que não declarem ter tal objetivo, a condutas centralizadoras e hierárquicas na escola por parte de diretores e coordenadores, sobretudo porque estes têm de prestar contas a um profissional alocado na secretaria de educação sobre os encaminhamentos relativos às metas estabelecidas pela parceria na unidade escolar, uma vez que à administração cabe designar “um profissional com *perfil gerencial* para exercer a função de Coordenador das ações de acompanhamento sistemático do gerenciamento das unidades escolares” (Instrumento Particular de Parceria, SME-IAS, 2005, p.12). Pode-se considerar que o alcance dos objetivos propostos pela parceria, explicitados nas metas e avaliados pelos indicadores já apresentados no corpo deste artigo, pressupõe níveis de gerenciamento hierarquicamente diferenciados, segundo os quais o diretor mantém sua condição de preposto do órgão de chefia imediato (PARO, 2008a), todavia agora com a intermediação da instituição privada.

O documento também estimula a contratação de diretores escolares por critérios que relevem a competência técnica, administrativa e pedagógica. Tal orientação em si pode ser uma contribuição aos sistemas municipais de ensino, uma vez que muitas administrações nomeiam os diretores escolares por indicações do poder executivo local. A instituição de critérios fundamentados em competências relativas ao exercício do cargo contraria orientações de cunho clientelista, tradicionais na educação pública brasileira. Contudo, há que se considerar no campo da pesquisa educacional e até mesmo em experiências de administrações públicas municipais, o relativo acúmulo sobre a relevância da dimensão política na gestão escolar. Reflexões e propostas sobre a eleição de diretores para o exercício da função assentam-se nessa perspectiva. O documento analisado, pelo contrário, releva a dimensão técnica da administração escolar, o que parece ser coerente com a concepção gerencial de administração apresentada, na qual a gestão escolar parece sintetizar-se como atividade de cumprimento de metas de eficácia estabelecidas fora da escola.

Ao analisarmos documento produzido pela administração municipal intitulado “Caderno de Orientações para Gestão e Organização da Educação Básica nas escolas municipais” (2008) , embora não seja feita referência ao Instituto Ayrton Senna, verificamos a ênfase no papel de liderança do diretor e do coordenador pedagógico. Segundo o documento é necessário considerar, mesmo que se conte com a participação da comunidade escolar, a importância para a eficácia da escola, da capacidade de liderar daqueles que exercem as atividades de coordenação e direção escolar. (SME, 2008). O documento é rico em orientações para os diretores escolares, apresentando toda a legislação pertinente à escola e orientando em relação a procedimentos sobre documentação e inserção de dados em planilhas de controle de informações referentes aos estudantes e aos docentes. Reforça a perspectiva de uma gestão escolar que depende da competência técnica de um único profissional e de seus assessores.

A perspectiva de autonomia para as unidades de ensino presente no documento parece importante a essa discussão. À administração municipal cabe “desenvolver e regulamentar, por legislação específica, a autonomia das escolas, para que os respectivos Diretores sejam responsáveis e responsabilizados pelo cumprimento de metas e resultados estabelecidos pela Secretaria de Educação” (Instrumento Particular de Parceria, SME-IAS, 2005, p.12)

A respeito da autonomia em seus aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros, observamos que o documento regulador da parceria a relaciona diretamente à responsabilização do diretor escolar pelo cumprimento da política municipal para a educação . O diretor, em tese, é o implementador da proposta com a qual a Secretaria Municipal de Educação se comprometeu frente ao Instituto.

O conceito de autonomia parece ser convertido aqui em capacidade de atingir resultados por meio da desconcentração de responsabilidades. Ainda que as metas definidas para a educação escolar pelo Instituto Ayrton Senna sejam importantes no alcance de uma escola pública de qualidade (porém absolutamente não representando a totalidade de seus objetivos), devemos considerar que no interior da escola atuam sujeitos e formam-se sujeitos que precisam estar convencidos em relação às decisões relevantes sobre trabalho pedagógico para que este seja bem sucedido (PARO, 2008b), sob pena de não se comprometerem com o mesmo.

Tomemos as palavras de José Pires Azanha, que refletindo sobre o exercício da docência e a autonomia na escola, afirma:

Sem liberdade de escolha, professores e escolas são simples executores de ordens e ficam despojados de uma responsabilidade ética pelo trabalho

educativo. Nesse caso, professores e escolas seriam meros prestadores de serviços de ensino, de quem até se pode exigir e obter eficiência mas não que respondam eticamente pelos resultados de suas atividades.(AZANHA, 2000, p.19)

A autonomia das escolas, entendemos, relaciona-se à gestão democrática preconizada pela Constituição Federal de 1988 para todos os estabelecimentos oficiais de ensino, o que só pode se concretizar por meio da participação da comunidade escolar nos processos decisórios. O Programa Gestão Nota 10 não apresenta referências à democratização da gestão e, como vimos, trata a autonomia como similar à responsabilização de diretores escolares. Tal proposição parece-nos dificultar o compromisso ético ao qual se refere Azanha, reforçando as estruturas hierárquicas nas escolas e a centralidade do diretor escolar (CORREA GARCIA, 2006). Todavia, tal centralidade acaba por ser representativa de um deslocamento no *locus* decisório sobre a gestão educacional no município, pois são as metas e objetivos propostos pelo IAS os vetores para a definição de ações, funcionando os indicadores como medidas de adequação ou não da gestão a essas proposições. Desloca-se assim para a iniciativa privada uma parcela relevante das decisões no âmbito da política pública educacional

Entretanto, segundo a coordenadora responsável no âmbito do IAS, a meta é que o Instituto introduza os programas e, posteriormente, os gestores locais assumam integralmente a responsabilidade pelas ações com vistas ao sucesso escolar (Coord. IAS, 13/03/09). Apesar de o Instituto delimitar metas e indicadores, além de definir os formatos de acompanhamento da gestão educacional no município, não se trata de a instituição privada assumir a direção da política municipal para a educação, segundo a entrevistada, pois os contratos indicam que o compromisso é muito maior por parte do Estado do que do Instituto. (Coord. IAS, 13/03/09).

No município pesquisado, a presença do Instituto, segundo uma das técnicas entrevistadas, embora tenha gerado algumas resistências por parte dos docentes, é bem aceita atualmente. A depoente, ainda, informa que há uma permanente negociação com o IAS a partir das avaliações realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e também a partir das demandas dos profissionais nas escolas, o que não impediu que o município fosse premiado pela instituição com o Prêmio Gestão Nota 10, em 2007..(Téc A, nov/08)

A esse respeito temos a considerar, que há um grau de exigência do Instituto para com a administração municipal que é reforçado pela coordenadora da instituição quando afirma ser necessário que o município, a partir da aceitação da proposta, assumia a Rede [Vencer e seus programas] como política educacional (Coord. IAS, 13/03/09). Reiteramos que, nessas

condições, a responsabilização do município pela execução da proposta não obscurece a transferência para a instituição privada de responsabilidades políticas da maior importância, inclusive na delimitação das ações da Secretaria Municipal de Educação e no que diz respeito à implantação de um modelo de gestão escolar, com sérias consequências para a gestão escolar. As consequências na unidade escolar de implementação do Programa deverão ser objeto de estudo na continuidade da pesquisa para o que temos a considerar, com Licínio Lima que:

... as organizações são sempre pessoas em interação social, e porque os actores escolares dispõem sempre de *margens de autonomia relativa*, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente reconhecida e regulamentada. E, assim, os actores escolares não se limitam ao cumprimento sistemático e integral das regras hierarquicamente estabelecidas por outrem. (LIMA, 1998, p.582)

Finalmente, porém, temos por hipótese que tais medidas não favorecem a democratização da gestão escolar, transferindo para o setor privado, nos moldes da administração gerencial, tarefas tradicionalmente assumidas pelo Estado. No caso estudado, a municipalização do ensino, ainda, parece ter funcionado como forte indutor na busca das parcerias, tal como já indicam os estudos mencionados no início deste trabalho.

Notas

ⁱ “política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exhibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser entendida por si mesma”, pois *a política social é uma forma de expressar as relações sociais que tem suas raízes no mundo da produção*. (VIEIRA, 1992, p. 22).

ⁱⁱ [...] representa um pacto social entre o trabalho e o capital que remonta às reorganizações institucionais do capitalismo do início do século na Europa, especialmente nas origens da social-democracia europeia, com as expressões mais vigorosas nas social-democracias escandinavas. (TORRES, 1995, p. 112)

ⁱⁱⁱ Grupos de pesquisadores em oito estados brasileiros integram a equipe que desenvolve os estudos em 10 municípios. Os grupos, vinculados a universidades localizam-se nos seguintes Estados Paraná, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Piauí, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

^{iv} De acordo com o endereço eletrônico da Fundação Lemann Paulo Renato Souza é membro do Conselho e “é o sócio fundador da empresa de consultoria brasileira *Paulo Renato Souza Consultores*, dedicada ao assessoramento de clientes privados, públicos e entidades não governamentais em assuntos estratégicos e econômicos do setor educacional.” (<http://www.fundacaolemann.org.br>, consultado em maio de 2009).

^v Os nomes de todos os entrevistados são mantidos em sigilo, conforme solicitação dos mesmos declarada em Termo de Consentimento Informado, assinado no ato de realização das entrevistas.

Referências

ADRIÃO, T. ; BORGHI, R. F. . Parcerias entre as prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação básica. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V.. (Org.). **Público e privado: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, v. 1, p. 99-110.

-
- ADRIÃO, T. **Educação e produtividade:** a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, T., BORGHI, R. F., GARCIA, T. O. G. **A nova gestão pública e o contexto brasileiro.** 2008,16 p. (MIMEO)
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; Gentili, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.
- ARELARO, L. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In OLIVEIRA, C. (Org.). **Municipalização do Ensino no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 61-89.
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Estado e Municípios: a prioridade ao ensino fundamental em São Paulo. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n.83, p. 15-28, nov. 1992b.
- BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** DEF, 23 dez.1996.
- BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** DEF, 23 dez.1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Sociedade Civil: Sua Democratização para a Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J; SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: Editora da Unesp, Brasília: ENAP, 1999.
- CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO.CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina.** 1998. Disponível em <<http://www.bresserwebsite.org.br>>. Acesso em 15 de julho de 2008.
- CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade,** Campinas, vol. 23, n. 80, p.168-200, set. 2002.
- CORREA, B. C. ; GARCIA, T. O. G. . Administração Escolar: A Centralidade do diretor em questão. In: X Seminário Estadual da Associação Nacional de Política e Administração de Educação, 2006, São Bernardo do Campo. **Anais do X Seminário Estadual da Associação Nacional de Política e Administração de Educação,** 2006. v. 01. p. 1-16.
- DOURADO, L.F. e BUENO, M.S.S. O público e o privado em educação. In: WITTMANN, L.C. e GRACINDO, R.V. (coords). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil:** 1991 a 1997. Brasília, n. 6, 1999, p. 77-91.
- GARCIA, T. O. G. ; ADRIÃO, T. M. F. ; BORGHI, R. . A Nova Gestão Pública e o contexto educacional brasileiro. In.: **Actas: II Congresso Internacional CIDInE-** Novos contextos de

formação, pesquisa e mediação. Aveiro : Fundação para a Ciência e Tecnologia- Ministério da Cultura e do Ensino Superior, 2009. v. 1. p. 1-17.

GIDDENS, A. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: Uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2001.

MODESTO, P. Reforma do marco legal do Terceiro Setor no Brasil. In: FALCÃO, J., CUENCA, C. (orgs). **Mudança Social e Reforma Legal: Estudos para uma Nova Legislação do Terceiro Setor**. Brasília: Comunidade Solidária, 1999.

PARO, V.H . Administração Escolar: introdução crítica. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

PARO, V. H . Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Cortez, 2008b. .

PASQUATTI, N. O Terceiro Setor e os Direitos Sociais. In: PANTALEÃO, L. (org). Fundações Educacionais. São Paulo: Atlas, 2003, p. 19.

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

PERONI, V; ADRIÃO, T. Público Não-Estatal: Estratégias para o Setor Educacional Brasileiro. In: PERONI, V; ADRIÃO, T. (orgs). **O Público e o Privado na Educação**. São Paulo: Xamã, 2005, p 137-153.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **LEI 8.053**, de 4 de setembro de 2000. **Dispõe sobre o sistema municipal de ensino e estabelece normas gerais para sua adequada implantação**.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.. Secretaria Municipal de Educação. **Caderno de Orientações para Gestão e Organização da Educação Básica nas escolas municipais**. SME, 2008.

SZAZI, E. **Terceiro Setor: Regulação no Brasil**. São Paulo: Pieirópolis, 3º edição atualizada, 2003

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (orgs.). **Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.