

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ENSINO
NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLITICAS EDUCACIONAIS

RELATÓRIO DE PESQUISA

TÍTULO: A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA:
EFEITOS NAS POLÍTICAS LOCAIS

Coordenadora: Prof^a Dr^a Maria de Fátima Cóssio

Equipe de pesquisa:

Aisslan Augusto de Souza - Mestrado
Antonio Cardoso Oliveira – Doutorado
Daniela Oliveira Lopes - Mestrado
Maria do Carmo Ballado - Mestrado
Priscila Valente do Pinho – Mestrado
Susana Schneid Sherer - Doutorado
Vanessa Silva e Silva – Mestrado
Jezabel Almeida – Iniciação Científica

PELOTAS

2016

RESUMO

Esta pesquisa, com abordagem qualitativa e na perspectiva teórica crítica, buscou aprofundar a compreensão sobre as parcerias público-privadas em educação, através do estudo dos impactos da contratação da empresa Falconi Consultores de Resultado na gestão das escolas da rede pública do município de Pelotas. Partiu-se da hipótese de que a ampliação das PPPs em educação seria um dos reflexos da Nova Gestão Pública (NGP). Para sustentar as análises aprofundou-se o estudo sobre o Neoliberalismo, Globalização, NGP, Governança, Gerencialismo e Redes de Políticas. Analisaram-se o documento “Aprendizagem para Todos: Estratégia de Educação 2020 do Grupo Banco Mundial/2011” do BM, cotejando com as políticas nacionais para a educação (PDE, PAR, PDE-Escola e Avaliação em larga escala); os documentos orientadores da Consultoria; a configuração da Empresa contratada e suas relações com outras entidades/organizações privadas e as entrevistas realizadas com as equipes gestoras de dez (10) escolas municipais, selecionadas por localização. As análises confirmaram a hipótese inicial de que a consultoria realizada por uma empresa privada para atuar na gestão das escolas públicas, está diretamente vinculada às mudanças no papel do Estado, de executor de políticas para avaliador, seguindo a lógica da NGP. No entanto, embora questionem a contratação da Empresa, as direções não tem clareza dos reflexos da inserção da lógica privada no espaço público para a gestão, para o trabalho docente e para a formação dos estudantes. O tipo de educação/conhecimento/formação que está sendo proposto para qual modelo de sociedade, não fazem parte dos questionamentos centrais das escolas pesquisadas, ao menos na perspectiva das equipes gestoras, o que pode gerar a aceitação passiva e a reprodução do modelo de forma acrítica, bem ao gosto dos reformadores educacionais.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas em Educação; Nova Gestão Pública; Governança; Gestão da Educação.

ABSTRAT

This research with qualitative approach and critical theoretical perspective, sought to deepen understanding about public-private partnerships in education, through the study of the impacts the hiring of the company Falconi Consultants of Results to management of the public schools in the city of Pelotas. It started from the hypothesis that the expansion of PPPs in education would be one of the consequences of the New public management (NGP). In order to support these analyses, it was studied deeply about Neoliberalism, Globalization, NGP, Governance, Management and Political Networks. It was analyzed the document "Learning for All: Strategy of Education 2020 of the World Bank Group/2011", comparing with the national policies for education (PDE, PAR, PDE-School and large-scale evaluation); the guidance documents of the consulting; the configuration of the contracted company and its relations with other entities/private organizations; and interviews with the management teams of ten (10) municipal schools, which were selected by location. The analysis confirmed the initial hypothesis that the consultancy carried out by a private company to act in the management of public schools, is directly linked to changes in the role of the State, from executor of policies to evaluator, following the logic of the NGP. However, although questioning the hiring of the company, the management teams does not have clear which are the reflections of the insertion from the private logic in the public space for management, for teaching and for the training of students. The type of education/knowledge/training that is being proposed and for which model of society, are not part of the central questions of the schools surveyed, at least from the perspective of management teams, which can generate passive acceptance and reproduction of the model in an uncritical way, according to the taste of the educational reformers.

Keywords: public-private partnerships in education; New Public Management; Governance; Management education

LISTA DE ABREVIATURAS

ABAVE – Associação Brasileira de Avaliação Educacional
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
AGEE – Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED – Associação Nacional de Pesquisa em Educação
APG – Administração Pública Gerencial
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução de Desenvolvimento
BISC – Benchmarking do Investimento Social Corporativo
BM – Banco Mundial
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF – Constituição Federal
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
EFA – Education for All
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EPT – Educação para todos
EUA – Estados Unidos da América
FDG – Fundação de Desenvolvimento Gerencial
FINBRA – Sistema de Finanças do Brasil
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GE – Governo Empreendedor
GEEMPA -
GIDE – Gestão Integrada da Escola
GQT – Gestão da Qualidade Total
IAS – Instituto Ayrton Senna

ICQ – Índice de Condições de Qualidade
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial
JUSE – Japanese Union of Scientists and Engineers
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
MEGP – Modelo de Excelência em Gestão Pública
MDG – Metas de Desenvolvimento do Milênio
MEC – Ministério da Educação (Brasil)
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OM – Organismo Multilateral
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR – Plano de Ações Articuladas
PARF – Plano de Aplicação de Recursos Financeiros
PDCA – Plan, Do Check, Action
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB – Produto Interno Bruto
PIM – Programa Infância Melhor
PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNEI – Política Nacional de Educação Infantil
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação
PPP – Parceria Público Privada
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania
RME – Rede Municipal de Ensino
RPP – Redes de Políticas Públicas

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SESI – Serviço Social da Indústria
SEU – Sistema Educacional UniBrasil
SDCA – Standart Do Check Act
SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SMED – Secretaria Municipal de Educação
TPE – Todos pela Educação
UCDB – Universidade Católica Dom Bosco
UEM – Universidade Estadual de Maringá
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFPEL – Universidade Federal de Pelotas
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
ULBRA – Universidade Luterana do Brasil
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNESP – Universidade Estadual Paulista
UNICEF – United Nations Children’s Fund
UNICID – Universidade Cidade de São Paulo
UNIMAR – Universidade de Marília
UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina
UTP – Universidade Tuiuti do Paraná
USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Eixos investigativos

QUADRO 2 – Órgãos públicos de educação que firmaram convênios com a Empresa Falconi Consultores de Resultado

QUADRO 3 – Distribuição das matrículas na cidade de Pelotas, por entidade mantenedora – 2014

QUADRO 4 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Pelotas

QUADRO 5 – Médias de proficiência na Prova Brasil 2013

QUADRO 6 – Relação dos trabalhos apresentados nas reuniões anuais e regionais (sul) da Anped – 2005-2015

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	09
1.1 Problemas e objetivos	13
1.2 Fonte de dados	14
1.3 Eixos investigativos	15
1.4 Metodologia	
1.5 Trabalhos desenvolvidos no período (2015-2016)	16
II – OBJETO E O CONTEXTO DA PESQUISA	18
2.1 Empresa Falconi Consultores de Resultado: situando o objeto	18
2.2 O contexto da investigação	24
III – GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA EDUCAÇÃO	29
3.1 Globalização e os organismos internacionais	29
3.2 O protagonismo do Banco Mundial	31
3.3 Aproximações entre a política transnacional e as políticas nacionais para a educação	33
IV – AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	52
4.1 Revisão do conceito “parcerias público-privadas”: Análise de trabalhos da Anped e do Banco de Teses da Capes	52
4.1.1 Parcerias público-privadas nos trabalhos da Anped (2005-2015)	52
4.1.2 Parcerias público-privadas no Banco de Teses da Capes (2011-2012)	65
4.2 A nova gestão pública: governança e governança educacional	77
V- A INSERÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA	85
5.1 Privatização/empresariamento da educação	85
5.2 A Falconi na gestão da rede de escolas em Pelotas/RS: o estudo empírico	87
5.2.1 Gestão para resultados na educação	88
5.2.2 Consultoria da Falconi na gestão da rede municipal: Percepção das equipes gestoras	93
VI – CONVERGÊNCIAS: ALGUNS APONTAMENTOS FINAIS	111
REFERÊNCIAS	120
APÊNDICES	127

I INTRODUÇÃO

Analisar as políticas educacionais em vigor no Brasil implica reconhecer os avanços em termos de garantia ao direito à educação, sobretudo em relação ao acesso ao ensino fundamental e, mais recentemente, a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009 e a Lei 12.796/2013 que permitiram a ampliação, dando cobertura à faixa etária dos 04 aos 17 anos de idade, portanto, da pré-escola ao ensino médio.

Esses avanços são resultantes das demandas da população e das mudanças ocorridas na sociedade que, em virtude do aumento das exigências de qualificação para o mercado de trabalho, tornam a escolarização uma necessidade para parcelas significativas da população que antes estavam excluídas dos níveis mais elevados do ensino formal, aliada ao fato do reconhecimento das autoridades locais e dos organismos internacionais da importância da educação escolar para as classes menos privilegiadas, consideradas vulneráveis, que, ao ingressarem mais cedo no ambiente educativo (pré-escola) poderão ter acesso aos benefícios do cuidado e da formação que a escola poderá propiciar.

As demandas por acesso estão acompanhadas pelo pleito de mais qualidade, isto porque não basta inserir as pessoas na escola, é preciso reconhecer a diversidade de culturas, saberes, histórias, sujeitos que passam a fazer parte do cenário educacional para que, a partir de um currículo multicultural e inclusivo, possam ser propiciadas as aprendizagens necessárias a cada etapa e nível educacional. Nesse sentido, vários programas são aperfeiçoados e outros são criados pelos governos (federal, estaduais e municipais) visando manter os estudantes na escola e, sobretudo, promover o avanço no processo de escolarização.

Embora se reconheçam os esforços para atender à perspectiva do acesso, permanência e avanço na escolarização, não há consenso em torno de várias ações/medidas adotadas pelos governos, assim, é necessário aprofundar algumas questões, notadamente os conceitos atribuídos à qualidade.

Sabe-se que o Ministério da Educação - MEC adotou um padrão de qualidade ao instituir em 2007 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Este índice é calculado a partir do resultado das provas nacionais (Saeb e Prova Brasil) aplicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep aos

estudantes brasileiros a cada dois anos, uma amostral e outra censitária, combinadas aos resultados de aprovação, originados dos censos escolares anuais. As provas nacionais se referem aos componentes curriculares de Português e Matemática, com base em matrizes de referência, a partir dos Parâmetros Curriculares Nacionais. São projetadas metas a serem atingidas a cada dois anos, visando, até 2022, atingir a meta 6,0 para todo o sistema, o equivalente a média dos países desenvolvidos.

Este modelo, baseado em exames nacionais, acompanha a lógica empreendida por vários países, mas é importante salientar o papel da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na definição de padrões avaliativos internacionais, pois a partir do *Programme for International Student Assessment – PISA*, esta lógica vem incidindo fortemente sobre os conceitos e mecanismos de qualidade de vários países, inclusive do Brasil, que embora não faça parte da OCDE, participa do PISA. Lançado no final dos anos 1990, o PISA é um dispositivo de avaliação comparada de desempenho dos escolares que se tornou um instrumento de regulação transnacional das políticas educacionais dos países membros, na medida em que, através da divulgação dos *rankings*, situa cada país e problematiza a sua situação em relação aos demais, produzindo a competitividade entre países e, de certa forma, orientando as políticas nacionais (CARVALHO, 2011).

Nesse cenário, percebe-se a relação da educação com a economia, uma vez que a comparabilidade produzida pela avaliação da OCDE serve de indicador das condições de cada país em se tornarem visíveis a futuros investidores. Nesse sentido, convém lembrar que outros organismos internacionais desempenham um papel importante no debate e na condução das questões educacionais. Assim, além da OCDE, se podem citar o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, etc, que com seus diagnósticos e relatórios direcionam e conduzem os sistemas educacionais a adotar os modelos que estão de acordo com a filosofia neoliberal (SANTOMÉ, 2013).

O avanço das ideologias neoliberais orienta as políticas mercantilistas apoiadas nas ideias de eficácia, eficiência, competitividade, concorrência e qualidade, na perspectiva de resultados, a partir do estabelecimento de padrões a serem alcançados (metas) e prazos para diversos setores da sociedade. No caso da educação, as avaliações externas dos estudantes e, portanto, das escolas, das redes, introduzem a meritocracia e a dinâmica de premiações e punições (objetivos e/ou simbólicos), conforme os

resultados obtidos. Este é um dos exemplos mais visíveis da adoção de medidas que se aliam à perspectiva mercadológica, considerando as suas repercussões – ranqueamentos; competitividade entre professores, escolas e redes; estreitamento curricular; priorização de áreas do conhecimento (Português e Matemática), entre outros.

Identificam-se vários programas do governo federal com o intuito de melhorar a qualidade da educação, com maior ênfase na educação básica, sobretudo após o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que propôs como programa prioritário o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, e consiste em acordos de cooperação entre a União e os entes da federação e escolas, envolvendo compromissos mútuos.

Acredita-se que a intenção de melhorar a qualidade da educação é inquestionável, na medida em que os censos educacionais revelam dados preocupantes de retenção de alunos, o que provoca a distorção idade-série e, não raro, o abandono; além, dos persistentes índices de pessoas não alfabetizadas ou precariamente alfabetizadas.

Entretanto, a publicização dos resultados do Ideb por escola, por sistema escolar, por região, acabou por produzir a competitividade e a concorrência, incidindo sobre os processos de gestão locais, considerando a urgência identificada pelos gestores, notadamente municipais, de elevarem os indicadores educacionais, como forma de prestarem contas as suas comunidades. Este fenômeno se, por um lado mobiliza as comunidades em torno da educação e impulsiona os gestores a tomarem medidas para qualificar a educação, por outro lado, não tem conseguido incidir sobre os problemas reais da escola, tais como infraestrutura das instituições educativas; valorização e melhoria das condições de trabalho dos docentes e funcionários; serviços de apoio/complementares para alunos com dificuldades, situação de vulnerabilidade e/ou deficiências; materiais didático-pedagógicos em quantidade e qualidade suficientes; autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas; gestão efetivamente democrática por meio do fortalecimento dos espaços de participação – conselhos, colegiados, associações, avaliação institucional -, mecanismos que poderiam imprimir mais qualidade ao trabalho realizado nas escolas. Ao contrário, estudos (IVO, 2013; ANDRADE, 2011) informam que a opção dos gestores locais tem sido incentivar a melhoria dos resultados do Ideb (premiações) sem alterar as condições gerais das escolas.

Observa-se a crescente conformação dos professores aos princípios performativos do gerencialismo por meio do apelo à melhoria da qualidade da educação, na perspectiva de resultados, notadamente pelos incentivos financeiros e simbólicos adotados por vários sistemas de ensino, tais como a escolha do melhor professor, da melhor escola (*ranking*), dos melhores alunos, tendo como referência as avaliações externas nacionais e, em alguns casos, as avaliações externas feitas localmente.

A ampliação da qualidade como objetivo educacional é desejável e necessária, o que está em questão é que qualidade se deseja. Na perspectiva da reforma educacional em curso indica que traduz-se em quantidade, em resultados, o que reduz o próprio sentido da educação. A qualidade da educação que se almeja inclui os indicadores educacionais, mas os ultrapassa, pois entende o sujeito em sua totalidade e em seu processo de formação integral.

É crescente o número de governantes estaduais e municipais que buscam as empresas privadas para atenuar seus problemas educacionais, seja por meio de pacotes pedagógicos (alfabetização, aceleração da aprendizagem, materiais pedagógicos), seja através de consultorias de gestão, como é o caso, por exemplo, da empresa Falconi Consultores de Resultado que nos últimos anos tem prestado serviços na área de gestão educacional, com enfoque na melhoria dos resultados do Ideb, para secretarias estaduais e municipais de educação do país, utilizando-se do modelo gerencial adotado em diferentes empresas privadas e até mesmo públicas, tendo como base e princípio a análise econômica para a definição das estratégias educacionais. Caso específico da prefeitura de Pelotas/RS que em 2014 firmou um contrato de consultoria com a empresa para melhorar os indicadores educacionais (Ideb), através da inserção do modelo de resultados na gestão das escolas da rede pública, sendo este o objeto deste estudo.

A partir destas considerações, levantou-se a hipótese de que o aumento da procura dessas empresas privadas que prestam consultorias em gestão no campo educacional, aos moldes gerenciais, por parte de setores públicos, estaduais e municipais, atende a perspectiva de ampliação da qualidade pela lógica da melhoria de resultados quantificáveis, adotando técnicas e metodologias próprias da administração de empresas voltada para o mercado, e que se insere, por sua vez, no quadro da nova gestão pública, denominada pós-burocrática, gerencial, ou ainda, governança por resultados (MAROY, 2011; BALL, 2005; AMOS, 2010; REIS, 2013) que assume no

interior da máquina pública os mesmos padrões da iniciativa privada, além de adotar novas relações com a sociedade civil, seja por meio de transferência de responsabilidades para os entes subnacionais (descentralização) e para a iniciativa privada (privatização), seja por meio do fortalecimento de parcerias público-privadas, que para Robertson (2012), podem ser entendidas como novas formas de privatização.

A adoção de princípios e mecanismos de mercado no interior do aparato estatal e o estreitamento das relações do Estado com a sociedade civil (mercado, ONGs, Instituições privadas com ou sem fins lucrativos, empreendedores, etc.) na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na prestação de serviços, se insere no quadro da reorientação do papel do Estado, revelando, como afirma Harvey (2011), o fôlego do capitalismo e não o seu esgotamento.

1.1 Problema e objetivos:

Diante deste cenário, buscou-se investigar: “Quais os impactos do modelo de gestão para resultados, utilizado pela empresa Falconi, na gestão das escolas da rede municipal de ensino de Pelotas, a partir da parceria público-privada?”

O objetivo geral do estudo visou analisar quais os impactos da adoção da perspectiva de gestão para resultados (gerencial) na gestão das escolas da rede municipal de Pelotas/RS, considerando a ampliação das parcerias público-privadas em educação, no contexto das políticas nacionais e das recomendações dos Organismos Internacionais.

Como objetivos específicos destacaram-se:

- Analisar o documento do Banco Mundial: Aprendizagem para todos: Investir nos conhecimentos e nas capacidades das pessoas para fomentar o desenvolvimento. *Estratégia de educação 2020 do Grupo do Banco Mundial. Resumo Executivo*, 2011;
- Elencar as políticas nacionais que se identificam com a perspectiva da nova gestão pública, sob a lógica de resultados, analisando as aproximações com as orientações do Banco Mundial – BM (documento citado);
- Mapear os locais (estados e municípios) que contrataram a consultoria da Falconi na área educacional (gestão), visando identificar a extensão da atuação desta empresa privada nos espaços públicos;
- Analisar as metodologias e as estratégias de gestão adotadas pela empresa Falconi Consultoria de Resultados, aprofundando o conhecimento sobre o modelo de gestão

pretendido e os possíveis impactos na gestão das escolas, tomando como objeto de análise empírica a rede de ensino do município de Pelotas/RS.

1.2 Fonte de dados:

Para atender aos objetivos da pesquisa, utilizaram-se:

- 1) análise documental: documento do Banco Mundial “Aprendizagem para Todos: Estratégia de Educação 2020”; documentos utilizados pela Empresa Falconi Consultores de Resultado, tais como: histórico da empresa, método PDCA; documentos da política nacional de educação, tais como PDE, PDE – Escola, sistema de avaliação em larga escala;
- 2) entrevistas com gestores das escolas municipais de Pelotas, divididas em cinco zonas de referência, conforme o próprio mapeamento utilizado pela Prefeitura: 1. Areal/Praias; 2. Três vendas; 3. Porto/Centro; 4. Fragata; 5. Rural. Relacionaram-se as escolas de cada zona e sortearam-se duas escolas por zona, ficando assim delineadas: Zona 1: Doutor Francisco Barreto, Luiz Augusto Assumpção; Zona 2: Ministro Fernando Osório e Santa Terezinha; Zona 3: Luciana de Araújo e Nossa Senhora do Carmo; Zona 4: Olavo Bilac e Mariana Eufrázia; Zona 5: João da Silva da Silveira e Marcio Dias;
- 3) busca em sites da Empresa Falconi Consultoria de Resultado e seus parceiros, Secretarias de Educação estaduais e municipais e imprensa, no sentido de localizar as parcerias da Empresa com o setor público de educação;
- 4) aprofundamento do estudo sobre os conceitos de parceria público-privado, governança, gerencialismo, neoliberalismo, globalização, redes de políticas, como sustentação das análises.

1.3 QUADRO 1. EIXOS INVESTIGATIVOS:

1º Documento do BM	- Aprendizagem para todos: Investir nos conhecimentos e nas capacidades das pessoas para fomentar o desenvolvimento. <i>Estratégia de educação 2020 do Grupo do Banco Mundial. Resumo Executivo</i> , 2011.
2º Políticas de governo (nacionais)	- Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE; - Plano de Ações Articuladas - PAR; - Avaliação em larga escala (SAEB, Prova Brasil) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb
3º Estratégias e Metodologias de Gestão utilizadas pela	- Modelos de diagnósticos; - Proposta do PDCA e GIDE; - Proposta de Capacitações; - Modelos de planos de ações

Empresa Falconi Consultores de Resultados	
4º Relações público-privadas e os contratos na área educacional entre os entes públicos com a Empresa Falconi Consultores de Resultados	Impactos na gestão da rede municipal de Pelotas

1.4 Metodologia

Utilizando a metodologia de pesquisa qualitativa, na perspectiva crítica, e de análise de conteúdo para tratamento dos dados, se buscou com esta pesquisa as aproximações entre as orientações constantes no documento “Estratégias de Educação 2020” do Banco Mundial e a definição da agenda para a educação brasileira; aprofundar as questões referentes à lógica gerencial e as parcerias público-privadas na gestão educacional, no sentido de compreender o cenário em que emerge a inserção de empresas privadas no setor público, e conhecer com mais profundidade a metodologia e os princípios que sustentam as propostas de gestão da empresa Falconi, escolhida para este estudo em virtude do contrato firmado com a Prefeitura de Pelotas/RS, e o modelo de gestão que pretende instaurar nas redes de ensino e, portanto, quais os impactos que pode provocar na organização e funcionamento das escolas.

Este relatório está organizado em seis capítulos. O primeiro é este introdutório. O segundo apresenta a empresa Falconi Consultores de Resultado, objeto de análise, destacando a sua abrangência e inserção nas redes públicas e situa o contexto investigado, o município de Pelotas e a rede de escolas, destacando alguns indicadores e dados educacionais que justificaram à época (2014) a contratação da consultoria da empresa Falconi para incidir na gestão das instituições de ensino, no sentido de melhorar os resultados do Ideb. O terceiro aborda o cenário da globalização contemporânea, mudanças no papel do Estado e o papel dos organismos internacionais, com destaque ao Banco Mundial pelo seu protagonismo no campo educacional, traçando algumas relações entre a agenda do Banco proposta no documento “Aprendizagem para todos: Investir nos conhecimentos e nas capacidades das pessoas para fomentar o desenvolvimento. *Estratégia de educação 2020 do Grupo do Banco Mundial. Resumo Executivo*, 2011” e as políticas de maior impacto e abrangência implementadas pelo governo brasileiro, tais como PDE, PAR e o SAEB. O quarto capítulo apresenta o estado da arte sobre a relação público-privada, por meio de pesquisa no banco de teses da Capes (2 anos) e as reuniões nacionais e da região sul da Anped (2005-2015), relacionando este movimento com a reconfiguração do papel do

Estado e a noção de governança, introduzida pela nova gestão pública. O quinto capítulo analisa mais detalhadamente a metodologia de trabalho da consultoria em gestão da Falconi e analisa as entrevistas com gestores das escolas da rede pública do município de Pelotas, buscando verificar se houve e quais impactos produziu nos modos de gestão da rede. O sexto e último capítulo, procura examinar as convergências entre os resultados da pesquisa empírica (políticas locais), a análise das políticas nacionais e o estudo do contexto mais amplo, sobretudo a noção de governança e as parcerias público-privadas.

1.5 Trabalhos desenvolvidos no período: 2014-2016

- Artigos em periódicos:

CÓSSIO, Maria de Fátima; OLIVEIRA, Antonio Cardoso; SOUZA, Aisllan Augusto. Gerencialismo e avaliação em larga escala: análise da política de resultados na educação básica. Educação (Rio Claro. Online), v. 24, p. 137-155, 2014.

CÓSSIO, Maria de Fátima. Base comum nacional: uma discussão para além do currículo. Revista e-Curriculum (PUCSP), v. 12, p. 121-142, 2014.

CASTELLI, Carolina; **CÓSSIO, Maria de Fátima** ; DELGADO, Ana Cristina Coll . Ampliação da obrigatoriedade escolar: problematizações em relação à educação infantil. Linhas Críticas (UnB), v. 21, p. 405-424, 2015.

CÓSSIO, Maria de Fátima. Agenda transnacional e governança nacional: as possíveis implicações na formação e no trabalho docente. Revista e-Curriculum (PUCSP), v. 13, p. 616-640, 2015.

- Capítulos de livros:

CÓSSIO, Maria de Fátima. POLÍTICAS EDUCACIONAIS E OS NOVOS MODOS DE REGULAÇÃO: EFEITOS NAS POLÍTICAS LOCAIS. In: CÓSSIO, Maria de Fátima; RODRIGUEZ, Rita de Cássia. (Org.). Novos modos de regulação das políticas educacionais no contexto da terceira via. 01ed.Pelotas: Editora e Gráfica UFPEL, 2014, v. 01, p. 37-54.

OLIVEIRA, Antonio Cardoso ; **CÓSSIO, Maria de Fátima** . A expansão da rede e-tec Brasil e as implicações no trabalho docente. In: Maria de Fátima Cóssio. (Org.). Políticas públicas de educação: desafios atuais. 1ed.Pelotas: Editora da UFPel, 2016, v. 1, p. 115-134.

- Livros organizados

CÓSSIO, Maria de Fátima; RODRIGUEZ, R. C. M. C. (Org.). Novos modos de

regulação das políticas educacionais no contexto da Terceira Via. 01. ed. Pelotas: Editora e Gráfica UFPEL, 2014. v. 01. 205p .

CÓSSIO, Maria de Fátima (org.). Políticas públicas de educação: desafios atuais. 1ª ed. Pelotas: Editora UFPel, 2016. v. 1. 154 p .

- Trabalhos completos em eventos

CÓSSIO, Maria de Fátima. Avaliação em larga escala e as novas formas de regulação da educação nacional. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação/ VII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2014, Porto - Portugal. Anais do IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Recife - PE: ANPAE, 2014.

COSSIO, Maria de Fátima; OLIVEIRA, Antonio Cardoso . Qualidade da educação e a relação público-privada: implicações para a gestão local. In: XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2015, Olinda. Anais do XXVII Simpósio de Política e Administração da Educação - Anpae. Recife-PE: Anpae, 2015.

CARDOSO, Antonio Oliveira; COSSIO, Maria de Fátima. Governança transnacional e as políticas de avaliação em larga escala na educação nacional: relações e impactos. Anpae 2016.

- Palestras e mini-cursos:

CÓSSIO, Maria de Fátima. Currículo nacional e governança: impactos na escola e no trabalho docente. Aula inaugural PPGE FAE Pelotas, 2016.

CÓSSIO, Maria de Fátima. Políticas públicas e gestão da educação e da escola: contexto e práticas de governança. Mini-curso. IV Seminário da Anpae – Regional Sul, Chapecó, 2016.

CÓSSIO, Maria de Fátima. Formação e Gestão em processos educativos. Palestra, Unesc, PPGE, Criciúma, 2015.

II OBJETO E O CONTEXTO DA PESQUISA

2.1 Empresa Falconi Consultores de Resultado: situando o objeto

A Empresa Falconi teve origem na Fundação Cristiano Ottoni, na Universidade Federal de Minas Gerais, que, na década de 1980, iniciou o movimento Qualidade Total com a ajuda dos japoneses da Juse (*Japanese Union of Scientists and Engineers*). Em 1998, com a necessidade de ampliar a sua atuação e atender à demanda de empresas que procuravam por consultoria em gestão, buscando melhorar seus resultados, foi criada a Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG).

A partir de 2003, a FDG passou a atuar somente em projetos sem fins lucrativos, prestando serviços a instituições carentes, o que não atendia aos propósitos de seu fundador, o engenheiro Vicente Falconi Campos e, neste momento, foi fundado o Instituto de Desenvolvimento Gerencial - INDG, tendo como sede o município de Nova Lima em Minas Gerais. A INDG foi criada com o objetivo de prestar assessoria na área de gestão empresarial, visando a melhoria de resultados. A alteração do nome fantasia para “Falconi Consultores de Resultado” ocorreu em 2012.

A equipe dirigente da organização é formada por profissionais da área da engenharia metalúrgica, da economia e da informática. Todos apresentam experiência em consultoria e em cargos de gestão de empresas do setor privado e são orientados pelos princípios da “Gestão da Qualidade Total” de Edwards Deming, Joseph Juran e Kaoru Ishikawa, especialistas e principais responsáveis pela introdução desse mecanismo no contexto empresarial.

A empresa possui escritórios em São Paulo e no exterior, situados nos Estados Unidos, México e Guatemala. O foco de atuação da empresa na área pública centra-se na saúde, segurança e educação. Na área educacional tem por objetivo “superar os gargalos da educação no Brasil evidenciados pelos censos escolares e pelas avaliações nacionais” (site oficial).

A organização, em suas consultorias, utiliza a ferramenta de gestão de resultados denominada PDCA (em inglês Plan, Do, Check, Action), que compreende a ações de planejamento, execução, verificação, ações corretivas/padronização. A caracterização do método, bem como sua aplicação, encontra-se detalhada no livro “Gestão para

resultados na educação”, de autoria das professoras Izabela Lanna Murici – graduada em Administração de Empresas e Neuza Maria Dias Chaves – graduada em Pedagogia e Mestre em Administração profissional. Esta ferramenta de gestão já foi aplicada por meio de contrato entre a empresa e diversos órgãos públicos, como mostra o quadro 2.

No lançamento da Falconi Educação, participaram o Prof. Vicente Falconi, sócio-fundador da Falconi, e os especialistas em educação Claudio de Moura Castro, Ricardo Henriques e Ricardo Paes de Barros, em um talk show mediado pela jornalista da Rede Globo Miriam Leitão.

Wilson Risolia (2015), líder do recente criado setor educacional, em entrevista constante no site oficial da empresa, afirma que há uma relação direta entre crescimento econômico e a qualidade da educação de um país, fazendo referência aos baixos resultados educacionais observados no Brasil. Nesse sentido, Ball (2014) alerta que uma das estratégias do “novos empreendedores em educação”, é justamente alardear a crise e apresentar um pacote de soluções. Assim, no intuito de melhorar a qualidade dos serviços, a empresa recomenda aos gestores o aprofundamento do controle de despesas e efetividade das ações, a elaboração de diagnósticos e de planejamento estratégico e, por fim, o controle dos resultados.

Para Oliveira e Rodrigues (2015)

a concepção de qualidade apontada pela Falconi, aproxima-se da chamada Gestão da Qualidade Total (GQT). Esta disseminou-se amplamente para fora dos espaços empresariais sendo difundida vigorosamente nas gestões públicas e, conseqüentemente, para a realidade escolar. (...) A política da qualidade total implica indiretamente um modelo de sociedade que se organiza a partir dos valores do mercado elegendo como arena central da regulação social instrumentos forjados a partir da competitividade e da meritocracia, ou seja, qualidade, nesta perspectiva, é compreendida como bom desempenho nas avaliações externas que permitem classificação, publicização e responsabilização pelo desempenho (p. 18).

O método PDCA, é uma ferramenta com foco na melhoria dos resultados, notadamente empresariais, que foram transpostos para o campo educacional.

(P) Planejamento (identificação do problema, análise do problema, análise da identificação das causas do problema e elaboração dos planos de ação para o alcance de metas; **(D) Execução** dos planos de ação; **(C) Verificação** (controle da eficácia dos planos de ação entre o realizado e o planejado, verificação dos resultados da implementação das ações dos planos; **(A) Ação corretiva** em caso de desvio de resultado, além do estabelecimento de padrões, caso o resultado seja alcançado. (MURICI; CHAVES, 2013, p.41) – grifo nosso.

Embora a ferramenta seja orientada para a gestão da escola, como informam os passos do método PDCA, as estratégias vão além e procuram intervir nas ações do professor fazendo, inicialmente, um inventário (questionário) do cotidiano pedagógico, até questões de ordem emocional, mental, social e física.

Em relação ao currículo, há igualmente uma intervenção na medida em que prioriza as duas áreas avaliadas nos exames nacionais (Português e Matemática), levando em conta o SAEB e a Prova Brasil, assim como determina algumas competências e habilidades como sendo indispensáveis em cada etapa de escolarização.

O PDCA, portanto, atribui ao professor e à direção da escola, o compromisso com o cumprimento de metas, em um determinado tempo (correspondente ao período de avaliações externas e publicização dos resultados), momento em que a verificação será realizada e as distorções terão de ser corrigidas.

Não há referência a outras variáveis que poderão intervir no processo de obtenção dos resultados, tais como: infraestrutura, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos existentes na escola; condições de trabalho e valorização dos professores; situação social, econômica e cultural da comunidade e dos estudantes; políticas nacionais e locais para a educação. Desta forma, as ações corretivas podem ser entendidas como forma de culpabilizar a escola pelos resultados obtidos, ou seja, pelo não cumprimento das metas.

Em algumas parcerias firmadas entre a Falconi e instituições públicas percebeu-se a mediação da Comunitas. Ao pesquisar tal entidade se teve a dimensão de que se está vivenciando uma intrincada rede de influências e de redes políticas (policy networks) que têm configurado um novo modelo da indústria de serviços educacionais, no qual a infraestrutura, programas, contratos e serviços públicos na área de educação são bastante influenciados pelas parcerias público-privadas, nova filantropia, consultorias e serviços de inspeção realizados por empresas privadas, que se multiplicam e se entrelaçam, formando um complexo jogo de relações, por vezes difícil de desvendar, entre Estado e parceiros.

Em recente pesquisa concluída e coordenada pela prof^a Eneida Oto Shiroma da Universidade Federal de Santa Catarina sobre “Redes de políticas públicas e governança da educação”, se pode observar a importância deste estudo para a compreensão das políticas educacionais em curso no Brasil. O estudo revela as aproximações entre os programas regionais para a América Latina e Caribe, as políticas nacionais e a agenda

dos organismos multilaterais para a educação, no aprofundamento sobre as transferências de políticas; a busca do consenso por meio de organismos e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, “apartidárias”, nacionais ou internacionais, que junto com *experts* em educação, atuam em diferentes espaços para disseminar o ideário hegemônico.

Para Shiroma (2016, p. 70)

Os experts, na condição de intelectuais, exercem a função de “prepostos do grupo dominante” (GRAMSCI, 2010, p. 21) estabelecendo o consenso espontâneo de um contingente grande de pessoas, sempre orientados pelo grupo fundamental dominante. O sucesso de seu discurso se dá, principalmente, pela influência positiva que exercem no grupo social. Tal influência é adquirida pelo prestígio alcançado historicamente, gerando ampla confiança em suas recomendações.

Em que pese este estudo não aprofunde o conceito e estudo sobre redes políticas, é imperioso se fazer referência, considerando a constatação desse movimento nos estudos realizados.

Assim, se pode dizer que as redes políticas reafirmam as mudanças no papel do Estado, de governo para governança, de burocracia para redes, de prestador para contratante (BALL, 2014, p. 37).

Neste sentido, as políticas são planejadas e avaliadas em várias redes globais que reúnem OM, governos nacionais, ONG, *think tanks* e grupos de interesse, consultores, empreendedores sociais e corporações transnacionais, de modo que não fica claro quem está no comando. Tais redes políticas compostas por organizações que operam como estruturas acopladas ao Estado são apresentadas como alternativa de política para o “fracasso” ou “ineficiências” do Estado (SHIROMA, 2016, p. 81).

No caso específico da Empresa Falconi, objeto deste estudo, em vários contratos firmados com os órgãos públicos, entra como parceira técnica da Comunitas em diversas áreas, incluindo a educação em diferentes cidades (Quadro 2), notadamente no Programa guarda-chuva “Juntos pelo desenvolvimento sustentável”.

A Comunitas se apresenta como uma organização da sociedade civil que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país. Conta em seus quadros dirigentes e de colaboradores, com líderes de grandes empresas que acreditam que podem contribuir para o propósito “comum” de promover o desenvolvimento sustentável.

A ideia de desenvolvimento sustentável encontra amparo na experiência de seus líderes à frente dos desafios que enfrentam em seus negócios e, portanto, entendem que reúnem condições para contribuir com o setor público, sobretudo com os municípios, na melhoria da gestão, na qualidade e no impacto social de seus investimentos. Apresentam como ideias-chave: o monitoramento e avaliação de resultados, sistematização e disseminação de boas práticas.

O foco das operações da organização está no estabelecimento de parcerias para produzir e multiplicar o conhecimento necessário para o avanço da participação das empresas, da sociedade e do poder público na resolução de entraves ao desenvolvimento do país. Atua em várias frentes, com destaque para projetos como o BISC (Benchmarking do Investimento Social Corporativo), o Encontro de Líderes, a divulgação de Boas Práticas e o Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, programa de aprimoramento da gestão pública municipal.

A Comunitas tem como parceiros técnicos, além da Falconi, Instituto Tellus, Centro de Liderança Pública, Columbia University, Fundação Itaú Social, Parceiros da Educação, entre outros.

Sabe-se que a Empresa Falconi mantém parcerias com a Fundação Lemann, Itaú Social, Gerdau, Fundação Ayrton Senna, entre outras, além da Comunitas. No entanto, nos contratos firmados e publicizados só foi possível identificar a Comunitas como parceira.

Abaixo relacionaram-se os contratos dos entes públicos com a Empresa Falconi. Não se sabe, entretanto, quais estão em vigor, pois as informações não puderam ser encontradas nos sites dos órgãos públicos e tampouco no site da Falconi, cujas informações são genéricas e pouco precisas.

QUADRO 2 – ÓRGÃOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO QUE FIRMARAM CONVÊNIOS COM A EMPRESA FALCONI CONSULTORES DE RESULTADO

Ano/período	Cidade/Estado	Outras informações
2010 – 2012	Estado do Rio de Janeiro	Assessoria na gestão da rede estadual
2007-2010	Estado de Pernambuco	Assessoria na gestão da rede estadual
2013	São Leopoldo/RS	Programa de Modernização da gestão em São Leopoldo. –Projeto de Lei Programa Escola

		Segura
2013	Campinas/SP	Programa “Juntos pela Educação Pública de Qualidade” - Convênio 68/2013 entre a prefeitura e Comunitas, apresenta como intervenientes a Empresa Falconi, Instituto Tellus e o Centro de liderança Pública.
2013	Estado de Rondônia	“Objetivo tornar a rede estadual de Rondônia referência no cenário nacional” – Informações disponibilizadas em material de divulgação da SEDUC.
2013	Foz do Iguaçu/PR	Objetivo: “Auxiliar a Prefeitura de Foz do Iguaçu para Modernização da Gestão”. Contratada em dezembro de 2013, através do processo de inexigibilidade 92/2013.
2013	Natal/RN	“Capacitar a capital do Rio Grande do Norte a reduzir despesas e aumentar receitas” em todas as áreas, incluindo a educação.
2013	Paraty/RS	“Programa Juntos pela educação de qualidade” Comunitas/Falconi. Várias ações na gestão das escolas.
2014	Santos/SP	“Programa Juntos pela educação de qualidade” Comunitas/Falconi. Frequência escolar, aproximação dos pais e escola.
2014-2015	Pelotas/RS	“Programa Juntos pela educação de qualidade” Comunitas/Falconi -Gestão das escolas da rede municipal
2014	Itirapina/SP	“Programa Juntos pela educação de qualidade” como parte do Programa “Juntos pelo desenvolvimento sustentável”.
2015	Estado do Mato Grosso	Consultoria à Seduc na gestão das escolas da rede estadual.

Quadro organizado por Daniela Oliveira Lopes e Maria de Fátima Cossio. 2016.

Em que pesem as imprecisões das informações nos sites pesquisados, visto que não foi possível, em alguns casos, identificar quais consultorias estão em vigor e se existem outras na atualidade, se consegue visualizar a inserção da Empresa Falconi na educação dos entes subnacionais, com predomínio dos municípios, sobretudo através da mediação da Comunitas que, ao firmar parcerias em diversas áreas, por meio do

Programa “Juntos pelo desenvolvimento sustentável”, propicia a participação da Falconi na gestão da educação.

2. 2 O contexto da investigação

O município de Pelotas, situado ao sul do Estado do Rio Grande do Sul, é considerado o terceiro município mais populoso do Estado, apresentando, segundo previsão do IBGE/2010, 328.275 pessoas, habitando um território de 1.610,08 km². De acordo com TEJADA e BAGGIO (2013), Pelotas atingiu seu ápice econômico nos anos 1930 e 1950, mantendo bons índices de crescimento até os anos 1970, a partir do qual iniciou processo de decréscimo significativo. Os autores sugerem que a renda per capita da cidade, em 2020, será 57,93 % do valor médio previsto para o Estado do Rio Grande do Sul e somente 36,70 % do valor médio previsto para a cidade vizinha de Rio Grande.

A seguir apresentam-se alguns detalhamentos da situação educacional na região e no município de Pelotas, como forma de analisar os condicionantes que tem se constituído em justificativa para a adoção de algumas medidas pelo poder público municipal, com destaque para a contratação de serviços privados para atuar na reorganização da gestão das escolas.

Especificando em relação à realidade da cidade de Pelotas, apresentam-se os dados extraídos do INEP, que contextualizam o debate proposto pelo presente estudo.

QUADRO 3: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS NA CIDADE DE PELOTAS, POR ENTIDADE MANTENEDORA - 2014

	Pré-escolar	Ensino Fundamental
Federal	0	0
Estadual	110	15.467
Municipal	3.536	17.184
Privada	4.213	6.616
Total	7.859	39.267

Fonte: INEP, 2016.

Limitando a análise a educação pré-escolar e ao ensino fundamental, Pelotas apresenta a maior incidência de matrículas da região da 5^a Coordenadoria, com total de

20.720 alunos, não estão contabilizados aqui a EJA e o ensino médio que o município também oferta.

QUADRO 4: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB, PELOTAS

	Observado em 2011	Projetado para 2011	Observado em 2013	Projetado para 2013	Projetado para 2015
4ª série ou 5º ano	4,5	4,4	3,9	4,7	5,0
8ª série ou 9º ano	3,4	3,7	3,5	4,1	4,5

Fonte: INEP, 2016

Nos anos iniciais do ensino fundamental, o município de Pelotas encontrava-se, em 2011, na média do Estado do Rio Grande do Sul e acima da meta projetada. Já nos anos finais do ensino fundamental ficou abaixo do índice do Estado do Rio Grande do Sul e abaixo do índice projetado. Já no ano de 2013 não atingiu as metas nas duas etapas do ensino fundamental, o que reforçou a preocupação dos gestores com os resultados.

QUADRO 5: MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA DA PROVA BRASIL 2013

	5º Ano		9º Ano	
	L. Portuguesa	Matemática	L. Portuguesa	Matemática
Escolas Municipais do Brasil	187.29	202.51	234.34	238.84
Total Brasil	189.71	2015.08	237.77	242.34
Escolas Municipais do RS	195.70	212.56	245.93	252.43
Escola Municipais de Pelotas	172.88	189.14	248.43	253.50

Fonte: INEP/ 2016

Analisando os dados de proficiência da Prova Brasil em Língua Portuguesa e Matemática dos anos finais do Ensino Fundamental de 2013, observa-se que as escolas da rede municipal de Pelotas apresentam os menores desempenhos nas duas áreas avaliadas no 5º ano, se comparadas às demais escolas municipais do Estado do RS e do Brasil. Por sua vez, no 9º ano o desempenho supera a média do Estado e do Brasil, entre as escolas municipais. Se confrontados com os indicadores gerais do Ideb (Quadro 4), nota-se que, embora a média da proficiência no 9º ano seja superior à média estadual e

nacional, o Ideb não atingiu a meta projetada para o ano, pois este indicador é composto pelos dados de aprovação escolar, obtidos no Censo escolar, e da Prova Brasil, o que leva à análise de que os índices de reprovação comprometeram a avaliação final.

Entende-se que é equivocado imaginar que estes índices se revertam somente através de medidas que foquem o resultado das provas e não considerem as problemáticas vividas pela rede de escolas municipais de Pelotas em diferentes âmbitos. Salienta-se que as escolas¹ têm acesso aos resultados dos indicadores contextuais divulgados pelo Inep, em que constam o nível socioeconômico das famílias e o indicador da formação docente, que são dados complementares importantes, mas pouco considerados para fins de diagnóstico. O tamanho da rede (número de alunos) e os baixos índices do Ideb foram os principais argumentos do poder público municipal para adotar medidas corretivas através da contratação de consultoria na gestão das escolas.

Assim, no mês de fevereiro de 2014 foi veiculado no jornal de maior circulação da cidade de Pelotas um contrato firmado entre a Prefeitura e a Empresa Falconi Consultores de Resultado, com vistas à melhoria da gestão da educação na cidade, tendo como justificativa os baixos índices alcançados pelas escolas da rede no Ideb. Salienta-se que a notícia era no sentido de tornar público um contrato firmado com a empresa privada, por decisão do executivo municipal, revelando, com orgulho, as ações da prefeitura no combate à má qualidade do ensino. Destaca-se que a decisão foi tomada e anunciada, sem qualquer discussão com as entidades representativas da educação no município (Conselho Municipal de Educação, Sindicato dos municipais, Universidades), nem mesmo com a Câmara de Vereadores.

O montante de recursos destinado para o pagamento dessa consultoria corresponde a R\$ 2.148.124,15, sem licitação, alegando inexigibilidade, quando o serviço a ser prestado é de extrema urgência e importância, quando a contratada demonstra notório saber na área de atuação - objeto do contrato -, e quando não há, no setor público, pessoas qualificadas para realizar o trabalho proposto.

Nesse sentido, cabe salientar que, percorrendo o histórico dos serviços prestados pela Falconi, evidenciaram-se ações de consultoria em gestão em alguns Estados e Municípios como já referido, sem, no entanto, apresentar o “notório saber” que pudesse justificar a dispensa de licitação. Além disso, a cidade de Pelotas é considerada um pólo

¹ Acesso público através da página do Inep/Prova Brasil.

educacional por possuir duas grandes Universidades, uma pública e uma privada, um Instituto Federal, e uma Faculdade, com condições plenas de prestar a assessoria educacional demandada. Este fato gerou manifestações por parte, especialmente, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas, que conta com um grupo de pesquisa cuja temática é justamente a Gestão educacional e escolar, com ações comprovadamente qualificadas na formação inicial e continuada de gestores das redes públicas da região e do estado do RS. Diante das manifestações de repúdio da Universidade, o prefeito e seus assessores, quando entrevistados em diferentes momentos e por diferentes órgãos da imprensa, confirmaram o que já se suspeitava: a empresa Falconi foi intencionalmente escolhida, a despeito do trabalho que as universidades poderiam prestar, justamente porque o esperado é um modelo de gestão voltado para a elevação do Ideb, por meio de planos estratégicos, prazos e monitoramento dos resultados e, também, em decorrência da parceria ampliada da Prefeitura com a Comunitas, no bojo do Programa “Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável”, mencionado anteriormente, e apresentado pela Entidade para diversos municípios brasileiros, sobretudo àqueles em que os Prefeitos atuam pela primeira vez na gestão das cidades.

A câmara de vereadores promoveu uma audiência pública para debater o assunto, oportunidade em que convidou o Prefeito e seus assessores, os responsáveis pela empresa Falconi, representantes do Conselho Municipal de Educação e de Instituições de Ensino Superior da cidade. O Prefeito não compareceu e foi representado pelo Coordenador de Estratégia e Gestão da Prefeitura e pelo Secretário Municipal de Educação. Novamente, pela fala dos representantes da Prefeitura e da empresa Falconi, fica evidente qual a perspectiva de gestão perseguida pelo governo municipal, na medida em que exaltaram a trajetória da Falconi na reorganização da gestão de várias empresas no Brasil, com vistas ao aumento da eficiência, da eficácia e, logicamente, ampliação dos lucros. Destacaram também que as universidades prestam um bom serviço na preparação de mão de obra, inclusive na formação de professores, mas não tem *expertise* em gestão.

Após a audiência pública na câmara, o Ministério Público Estadual ajuizou uma ação civil pública pedindo o cancelamento do contrato entre a prefeitura e a empresa. Para o órgão, a contratação de uma empresa sem licitação teria sido ilegal e não se enquadraria nos requisitos estipulados na Lei 8.666/93, para a inexigibilidade do

processo, fato contestado pela Procuradoria Geral do Município. Na época, o MPE também requereu uma liminar para suspender o contrato, pedido indeferido pelo juiz da 4ª Vara Cível de Pelotas. A ação civil pública foi julgada procedente e a consultoria foi cancelada em 22 de janeiro de 2015. Entretanto, durante o ano de 2014 ocorreram várias ações coordenadas pela Falconi nas escolas e, mesmo após o cancelamento judicial da consultoria, a Prefeitura prosseguiu com as recomendações da Empresa consultora, conforme revelam as direções entrevistadas.

No final do mês de abril/2014, os diretores e coordenadores pedagógicos das escolas municipais participaram do primeiro “treinamento” em técnicas de gestão para a melhoria dos indicadores educacionais.

A contratação de uma empresa de consultoria privada, sem licitação, já seria motivo suficiente para causar espanto, estranhamento e indignação, considerando que não há vagas nas escolas municipais para todas as crianças que delas necessitam, precisando, portanto, da construção de novas escolas, nem mesmo condições adequadas das já existentes, sem falar, é claro, da questão da falta de cumprimento da Lei do Piso salarial do magistério, mas o que se destaca aqui é a lógica flagrantemente gerencialista que moveu o executivo a tomar tal atitude, o que poderia levar à compreensão das prioridades definidas na atual agenda política.

Assim, percebeu-se na gestão da educação municipal, a adoção de princípios e conceitos da gestão empresarial, por meio da introdução de mecanismos de mercado no interior da máquina pública, cujos setores da secretaria de educação são coordenados por “gerentes” e, sobretudo, pela transferência para a iniciativa privada (empresa Falconi) das ações que seriam próprias do executivo, com recursos públicos.

Esta dinâmica gerencial vem se expandindo e contaminando os sistemas educacionais, tornando a prática de contratação de serviços privados cada vez mais freqüente.

Considerando alguns dos objetivos previstos pelo método PDCA utilizado pela empresa Falconi em suas consultorias educacionais, que será analisado mais detidamente no capítulo 5, questiona-se que tipo de educação está sendo proposto para as crianças e jovens desta cidade? E para as demais localidades em que esta prática está em vigor? Para qual projeto de sociedade?

III – GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA EDUCAÇÃO

3.1 Globalização e os organismos internacionais

Quando se pretende analisar as relações entre o público e o privado na educação e o papel do Estado nesse contexto, não se pode prescindir de uma reflexão mais ampla sobre o processo de transformação sofrido pelas sociedades mundiais nas últimas décadas. O principal fenômeno a ser referido é o da globalização. Inicialmente apresentada como uma alternativa econômica à crise do capitalismo vivenciada pelos países centrais na década de 1970, aliada ao ideário neoliberal, que deu sustentação à abertura de mercados, por meio da produção de uma nova racionalidade e uma nova sociabilidade (BALL, 2005), a globalização, aos poucos, foi ultrapassando os limites econômicos e alcançando outras esferas da vida em sociedade (HARVEY, 2011).

A crise fiscal dos anos 1970 nos EUA provocou alterações no modo de produção, com a superação do modelo Fordista, e do modelo de administração Taylorista, acarretando um conjunto de medidas que alteraram também o papel do Estado e as suas relações com a sociedade. Um dos diagnósticos da crise estava no Estado, ou seja, um Estado forte e interventor impedia que o mercado pudesse agir livremente, dificultando o desenvolvimento econômico (PERONI, 2011). Assim, uma das recomendações do neoliberalismo foi a redução do tamanho e do papel do Estado, seja em relação ao provimento e formulação de políticas, seja em termos de regulação dos mercados.

A supremacia do mercado sobre o Estado e a sociedade, vivida no auge da reconfiguração capitalista, embora tenha sofrido alterações ao longo do tempo, e em que pese os princípios neoliberais não tenham sido assumidos da mesma forma, em todos os

lugares, ao mesmo tempo, deu início a uma reconfiguração dos governos e das sociedades em escala mundial, que pode ser considerada uma verdadeira revolução.

Ainda que se reconheçam as diferenças nas formas assumidas e nos impactos da globalização neoliberal em cada nação, é possível afirmar que se trata de um projeto hegemônico mundial. Os organismos financeiros internacionais têm um papel importante na disseminação da ideologia e das práticas neoliberais em escala global. Em sua maioria criados a partir da Segunda Guerra Mundial, inicialmente com o propósito de intermediar acordos e tratados bilaterais e multilaterais, e prestar auxílio aos países fragilizados pela guerra e, posteriormente, transformando-se em captadores e financiadores de recursos, com destaque ao Banco Mundial (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2007).

Para Silva (2010), as instituições de abrangência internacional e acima dos Estados, tais como o Banco Mundial – BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Fundo Monetário Internacional – FMI passaram a ordenar e regular as relações de cooperação econômica, financeira, política, ambiental e técnica entre os países, com a posição de liderança dos Estados Unidos, se constituindo em auxiliares da política externa norte-americana.

No campo da educação, é possível perceber a autoridade externa por meio de iniciativas globais, como o *Education for All* - EFA (Educação para Todos) na agenda política e o *Program for International Student Assessment* (PISA), entre os regimes de testes padronizados (SHULTZ, 2012), que vem orientando as avaliações em larga escala nos sistemas educacionais de diversos países, inclusive no Brasil.

Ball (2005, 2011) afirma que a globalização e os organismos internacionais têm impactado sobremaneira na educação, intervindo na agenda das reformas educativas tanto nos países centrais quanto nos periféricos.

Silva (2010) situa três fases ou períodos em que ocorrem as intervenções das instituições internacionais nas políticas dos governos, procurando distinguir as formas e características de cada período, tendo como base a questão econômica:

- 1ª fase – 1944 a 1970 – Surgiu após a 2ª Guerra Mundial, quando acordos foram propostos para a reconstrução das economias e houve a predominância das seguintes instituições: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciências e a Cultura (UNESCO), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização dos Estados Americanos (OEA). Nesse período, as formas de intervir das

instituições acenavam com cooperação e ajuda técnica e ocorria através de projetos e empréstimos financeiros.

- 2ª fase – 1970 a 1989 – Baseada em relações comerciais. São anos de governos autoritários e os empréstimos eram direcionados a áreas sociais de governos locais dependentes de projetos aprovados pelo Banco Mundial - BM e Fundo Monetário Internacional – FMI. Neste período, os governos militares no Brasil realizaram vários acordos de cooperação e empréstimos com o Banco Mundial.

- 3ª fase – 1989 e 2010 – Consolidação da regulação transnacional entre os Estados. Silva (2012) destaca que neste período dois encontros supragovernamentais foram decisivos. O primeiro foi o consenso de Washington, realizado em 1989 com o objetivo de redefinir o ritmo de crescimento dos países e, portanto, garantir a reprodução do capital. Desde então, os princípios de racionalização do Estado, competitividade, abertura de mercado, privatizações, contenção de políticas sociais passou a ser o ideário dos países ocidentais. O segundo encontro foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jontiem, Tailândia, que destacou as vantagens do mercado para conduzir os interesses políticos, econômicos e sociais.

A partir desta 3ª fase se instaura uma nova lógica, com redefinições do papel do Estado, sob a lógica da governança no setor público, e todas as demais premissas necessárias a reprodução do capitalismo neoliberal globalizado.

O Banco Mundial tem desempenhado um papel de destaque na definição das políticas educacionais, por meio de recomendações, acordos, financiamentos, documentos orientadores, sobretudo aos países em desenvolvimento, evidenciando um projeto social, econômico e político voltado para um modelo de desenvolvimento que torna cada vez mais visíveis as relações de poder e as desigualdades globais. Por isso, este estudo centrou-se na análise deste organismo e, mais especificamente no documento: “Aprendizagem para Todos: Estratégia de Educação 2020” e suas vinculações com as políticas nacionais.

3.2 O protagonismo do Banco Mundial

Os organismos internacionais¹, como já referido, tornaram-se mais presentes nas relações internacionais a partir da 2ª Guerra Mundial, em decorrência do aumento dos conflitos entre os países por disputas territoriais, e, sem dúvida, que a UNESCO e a

UNICEF ganharam notoriedade por suas ações ligadas à área social e educacional. Mas são organismos criados com este fim. O que causa estranhamento é um Banco, em um dado momento de sua trajetória, voltar-se tão fortemente às ações e proposições ligadas à educação, como é o caso do Banco Mundial. Por este e outros motivos, notadamente a influência que este organismo exerce em escala global, este estudo deteve-se neste organismo.

Os termos “Banco” ou “Banco Mundial” referem-se às duas instituições que formam o que é comumente chamado Banco Mundial: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que faz empréstimos para países em desenvolvimento com renda per capita média, como o Brasil, ou a países de baixa renda solventes; e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), que faz doações e empréstimos sem juros, e com prazos maiores, para os países mais pobres do mundo. No entanto, segundo Mello (2012)

os recursos financiados pelo Banco Mundial, por si só, jamais justificariam a importância da organização. Como analisaram alguns autores, desde cedo foi ficando claro que, no Banco Mundial, os recursos serviriam sobretudo para mover as ideias que, essas sim, promoveriam as mudanças e as reformas almejadas (Pereira, 2010 a, Kapur, 2006). Como apontou Deves Kapur, “ideias sempre foram uma característica central do Banco. Com efeito, se o Banco fosse simplesmente um intermediário financeiro, precisaria apenas de um décimo de seu pessoal. O dinheiro foi visto como o lubrificante para mover o produto principal - ideias sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazê-lo e para quem” (p. 26).

Para a autora, é surpreendente a ampliação da área de atuação do Banco e sua expansão geográfica, pois “de agência de assistência no combate à pobreza, propositora da redução do Estado sob a rubrica do ajuste estrutural, e, mais recentemente, atuante em questões tão amplas quanto reconstrução pós-conflitos, biodiversidade, crime e governança, o Banco Mundial parece ter, de fato, uma habilidade ímpar de reestruturar as suas práticas e, sobretudo, o seu discurso” (p.27), mas destaca que o mais impressionante é no que o Banco obtém mais sucesso, que é como “promotores de agenda global” ou como *globalizes*, seriam os construtores de instituições transnacionais de governança.

Como destaca Mello (2012), ao longo de sua história, e entre as suas políticas posteriormente denominadas “sociais”, que miravam os países “em desenvolvimento”, o Banco Mundial assumiu a educação como objeto e área de atuação. Para essa área, à qual não há nenhuma menção no mandato original da organização, o Banco Mundial começou a emprestar recursos na década de 1960, e emergiu, sobretudo a partir da

década de 1990, como já referido, não apenas como o maior provedor individual de *expertise* em desenvolvimento educacional e financiamento concessional, mas também, na opinião de Mundy (2002) como a única organização internacional com uma concentração plausível de ambição, poder e recursos para coordenar iniciativas globais no campo da educação.

Além disso, o Banco se constrói e se apoia em um discurso sobre a importância do seu saber (supostamente “técnico” e, portanto, na construção discursiva, ideologicamente neutro), do conhecimento que produz, recolhe e dissemina, até o ponto de ter se autodenominado, a certa altura, de “Banco do conhecimento”.

Para autores como Jones e Coleman (2005), por razões econômicas e políticas, ao longo do tempo o BM foi revendo suas políticas e, em decorrência de críticas internas e externas à sua política de austeridadeⁱⁱ em relação aos ajustes impostos aos países devedores adotou uma postura, conhecida como pós-Consenso de Washington, com foco na redução da pobreza e no incentivo à equidade, cujo marco é a Conferência de Educação para Todos, e, posteriormente, o lançamento de documentos influentes nas políticas locais, sobretudo as “Metas de Desenvolvimento do Milênio - MDG”, elaboradas em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

As alterações provocadas na educação em decorrência do ordenamento mundial neoliberal criaram problemas e desafios completamente novos. Os documentos dos organismos internacionais assinalam que a ênfase deve ser na “aprendizagem” de “competências” para o “mercado de trabalho”, desenvolvidas “ao longo da vida”. As formas como se lidava com o ensino se tornaram obsoletas e as palavras de ordem são “inovação”, “eficiência”, “eficácia”, “performance”. O que significa dizer que a educação de cada país precisa ser reformada sob os auspícios dos organismos transnacionais. No sentido de compreender os impactos nacionais da reforma, a seção seguinte irá abordar a governança local, a emergência de novos atores e os discursos e práticas em busca do consenso em torno das ideias que sustentam o novo ideário.

3.3 Aproximações entre a agenda transnacional e as políticas nacionais para a educação

Este tópico visa analisar as políticas educacionais que se considera de maior impacto e abrangência no contexto brasileiro, quais sejam O PDE, PAR, PDE-Escola e o sistema de avaliação em larga escala e a agenda do Banco Mundial.

Acredita-se que a análise de documentos da política não é tarefa fácil, pois como argumentam Shiroma, Campos e Garcia (2005), embora caracterizados por um tom prescritivo e recorrendo a argumento de autoridade, os textos da política dão margem a interpretações e reinterpretações, gerando, como consequência, atribuição de significados e de sentidos diversos a um mesmo termo. Esses significados e sentidos apresentam-se, não raro, em competição com outros veiculados por textos e discursos.

Partindo do suposto da política como processo, uma contribuição interessante para a análise desses documentos parece decorrer da exploração das contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa. É nesse campo de disputas que a “hegemonia discursiva” se produz (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2005, p.431).

Por isso, as autoras recomendam que os textos da política devem ser lidos em confronto com outros textos, pois podem conter contradições, disputas, ambiguidades, omissões, mas, sem dúvida, há que se considerar em seus conteúdos a luta pela hegemonia discursiva.

Os documentos produzidos pelo Banco Mundial, notadamente os direcionados aos países em desenvolvimento, como é o caso do documento “Aprendizagem para Todos: Estratégia de Educação 2020 do Grupo Banco Mundial/2011”, entram neste campo de disputas pela hegemonia discursiva. Embora não seja um texto da política, ele recomenda a elaboração de políticas. Neste caso, acredita-se que o papel de “definidor da agenda transnacional” ou *globalizes* (MELLO, 2012) é bastante adequado ao Banco e lhe confere um *status* que o distingue e o diferencia dos demais organismos internacionais, sendo, assim, um importante agente produtor de hegemonia discursiva.

A leitura e análise do Resumo Executivo do Documento Estratégia 2020 do Grupo Banco Mundial pode elucidar a atual focalização das políticas nacionais, especialmente as curriculares para a educação básica, na questão da aprendizagem, dando mostras das relações profundas entre educação e desenvolvimento econômico, com impactos no trabalho e na formação docente.

No prefácio do documento há uma análise breve do cenário mundial, das transformações, avanços e desafios, ressaltando que novos países, tais como Brasil, Índia e China ascendem como países de renda média e se inserem no contexto

competitivo, necessitando de pessoas mais capacitadas. Alerta que os níveis de desemprego nesses países revelam a incapacidade de os sistemas de ensino fazerem frente às demandas formativas das competências necessárias para o mercado de trabalho. A conclusão é que a expansão e a melhoria da qualidade são fundamentais para adaptação às mudanças, pois os investimentos em educação de qualidade produzem desenvolvimento e crescimento econômico mais rápidos e sustentáveis. Assim, pode-se presumir que expandir a educação para todos é uma necessidade econômica e não social, pois, como informa o documento, se refere às competências para o mercado, e não à educação em sentido lato. Quanto mais pessoas forem produtivas, mais o mercado avança e, portanto, mais o capital se alimenta.

Desta forma, a estratégia do Banco é “aprendizagem para todos” que significa, segundo o documento, que todas as crianças e jovens adquiram conhecimentos e habilidades de que necessitam para terem uma vida saudável, produtiva e para obterem um emprego significativo. Apresenta como pilares da estratégia: Investir antecipadamente. Investir de forma inteligente. Investir para todos.

No sumário, o documento deixa explícita a sua intencionalidade:

O Grupo Banco Mundial está empenhado em consolidar esse progresso e a incrementar o seu apoio para ajudar todos os países a alcançarem a Educação para Todos (EFA) e os objectivos de educação das Metas de Desenvolvimento do Milénio (MDG). O motor deste desenvolvimento no entanto será, em última análise o que as pessoas aprendem, dentro e fora da escola, desde o jardim-escola até ao mercado de trabalho. A nova estratégia do Banco para 10 anos, procura alcançar este objectivo alargado de “Aprendizagem para Todos”, promovendo reformas nos sistemas de educação dos países e criando uma base global de conhecimento suficientemente forte para liderar estas reformas (2011, p.1).

Destaca-se a permanência da proposta de *Education For All* – EFA, pois está presente desde 1990, desencadeada pela Conferência Mundial de Educação para Todos, em Joimtien, na qual o BM foi um dos promotores, ao lado de outros organismos como UNESCO, UNICEF e PNUD. Embora se saiba que a EFA tenha sido coordenada pela UNESCO, foi aos poucos sendo apropriada pelo Banco, em consequência das mudanças de agenda que vem sofrendo desde a sua criação.

Ainda no Sumário do documento, o Banco justifica o porquê de “novas estratégias”, afirmando que são necessárias porque o cenário mundial se modificou e os países em desenvolvimento criaram novas expectativas pela ampliação do acesso à escolarização, às novas tecnologias e, sobretudo, porque o relativo avanço econômico de alguns países modificou a questão demográfica, acelerando o número de jovens e

reduzindo o número de crianças, em decorrência das taxas de fertilidade reduzidas, intensificando o desejo de ingresso desses jovens no mercado de trabalho. Entretanto, garante que mantém “as prioridades-chave do Grupo do Banco Mundial – ter os pobres e vulneráveis como objectivo, criar oportunidades de crescimento, promover acções colectivas globais e reforçar a governação – estabelecidas na sua recente estratégia de direcções pós-crise”. (BM, 2011, pp.2-3).

E anuncia: “A nova estratégia centra-se na aprendizagem por uma simples razão: o crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza dependem dos conhecimentos e qualificações que as pessoas adquirem, não no número de anos que passaram sentados numa sala de aula” (BM, 2011, p.3). O documento argumenta que pesquisas recentes mostram que o nível de competências de uma força de trabalho – medido pelos resultados de avaliações internacionais de estudantes, como o Programa Internacional para a Avaliação de Alunos (PISA) e as Tendências Internacionais no Estudo da Matemática e das Ciências (TIMSS) – prevêem taxas de crescimento econômico muito mais elevadas que as médias de escolaridade. Ou seja, não se pode ensinar tudo na sala de aula, mas o que de fato importa para alavancar a economia do país.

Assim, se observa que o banco anuncia novas estratégias, mas mantém a mesma lógica, ou seja, vincular a educação ao desenvolvimento econômico e, portanto, aliar as necessidades de aprendizagens ao processo produtivo, sendo a escola responsável por desenvolver as capacidades para que os indivíduos participem ativamente do mercado de trabalho. Além disso, a educação básica é vista como elemento crucial na capacitação das pessoas mais pobres, para que possam aumentar a sua capacidade de gerar renda e quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, o que levará então ao desenvolvimento socioeconômico.

A relação da educação como instrumento de alívio à pobreza se mantém, pelo aumento das oportunidades de acesso ao trabalho e à renda. Mas para qual trabalho? É o que se pode perguntar diante da crise financeira mundial e da redução do trabalho assalariado.

Arroyo (2013) analisa que, no quadro atual, tenta-se justificar a exclusão e a desigualdade como falta de preparo do trabalhador para a competitividade exigida em tempos de crise. Os derrotados e miseráveis do mundo pagam o preço pela sua incompetência ou pelas suas opções pessoais e coletivas.

O autor afirma que:

Reconhecer o padrão segregador e racista do trabalho em um contexto de crise pode ser um caminho para superar essas crenças milagrosas na preparação dos pobres para o mercado “aberto” de trabalho. (ARROYO, 2013, p. 112)

Nessa perspectiva, a pobreza é uma questão meramente econômica, de aumento de assalariados, de capacitação e inserção no mercado de trabalho.

Apesar de as recomendações internacionais terem se alterado ao final da década de 1990, voltando-se para políticas de alívio à pobreza, justamente considerando o esgotamento da capacidade de exploração do trabalho, à visão econômica foi acrescida a visão social, com políticas distributivas para cobrir as necessidades e carências básicas e manter o modelo.

Como já referido, o documento destaca que:

O ponto essencial da estratégia para a educação do Grupo do Banco é: Investir cedo. Investir com inteligência. Investir em todos. Em primeiro lugar, as competências fundamentais adquiridas na infância tornam possível uma vida inteira de aprendizagem, pelo que a visão tradicional de começar a educação com a escola primária responde demasiado tarde ao desafio. Segundo, para obter o melhor valor por cada dólar aplicado na educação, é preciso fazer investimentos hábeis – aqueles que já provaram contribuir para a aprendizagem. Terceiro, aprendizagem para todos significa garantir que todos os estudantes e não só os mais privilegiados ou talentosos possam adquirir o saber e as competências de que necessitam. Para alcançar a aprendizagem para todos, o Grupo Banco Mundial canalizará os seus esforços para a educação em duas vias estratégicas: reformar os sistemas de educação no nível dos países e construir uma base de conhecimento de alta qualidade para reformas educacionais no nível global (BM, 2011, pp 4-5)

Investir cedo, no caso brasileiro, significa escolarizar as crianças bem pequenas, como tem sido discutido por vários especialistas da área, pois, a ampliação da obrigatoriedade prevista na Lei 12.796/2013ⁱⁱⁱ, contém o risco de romper com a unidade da educação infantil dos 0 aos 5 anos de idade, na medida em que a partir dos 4 anos as crianças são obrigadas a ingressarem na pré-escola em todas as instituições brasileiras, sem as condições objetivas para que seja realizado um trabalho de qualidade para esta faixa etária, e, não raro, iniciando precocemente a sua escolarização.

Investir com inteligência, como afirmado pelo Banco, não significa investir mais recursos em educação, mas fazer mais com o mesmo. Implica em gestão (gerencial) dos sistemas e das escolas por meio de base de dados e controle de resultados, o que pelo discurso corrente resultaria em qualidade. Neste caso, poderia se inserir as mudanças nos processos de gestão das escolas por meio de contratos de gestão com fundações

e/ou empresas privadas que prestam assessorias a várias secretarias estaduais e municipais de educação do país, que, em geral, atentam para o estabelecimento de metas, cumprimento de prazos, elaboração de planos estratégicos, sem, no entanto, levar em consideração, as condições do entorno de cada escola e do contexto em que ocorre o trabalho, sendo que, não raro, responsabilizam os diretores e professores pelos resultados escolares. Além das parcerias público-privadas, ressaltam-se as medidas gerenciais promovidas no interior do sistema público que refletem na organização e gestão das escolas pois, como se analisará mais adiante, o próprio governo assume princípios da administração empresarial quanto, por meio de acordos de cooperação (PAR/PDE), define a forma de planejamento dos sistemas, de implementação das políticas, de monitoramento e avaliação.

Em terceiro, investir em todos, poderia ser traduzido pelo currículo único, que sob o discurso da inclusão da diversidade, elege algumas competências como sendo as necessárias e básicas para serem aprendidas e medidas posteriormente pelas avaliações nacionais.

O documento destaca duas estratégias: reformar os sistemas de educação dos países e construir uma base de conhecimento de alta qualidade para reformas no nível global. Quanto a reformar os sistemas de educação o documento é claro e reforça a ideia de *responsabilização e resultados*. Nesse sentido, o “Banco irá concentrar-se em ajudar os países parceiros a consolidar a capacidade nacional para reger e gerir sistemas educacionais, implementar padrões de qualidade e equidade, medir o sistema de desempenho com relação aos objetivos nacionais para a educação e apoiar a definição de políticas e inovação com base comprovada” (BM, 2011, p. 6). O que reitera a perspectiva de acirrar o controle sobre os resultados educacionais através de medidas (testes).

Quanto à segunda estratégia, que trata de construir uma base de conhecimento, o documento afirma que está desenvolvendo “ferramentas do sistema” que fornecerão análise detalhada das capacidades dos países num grande conjunto de áreas da política educacional, desde o desenvolvimento na primeira infância (ECD), avaliação dos estudantes e política de professores, à equidade e inclusão, educação terciária e desenvolvimento de competências, entre outros. Em cada domínio da política, as ferramentas do sistema analisarão a “mediana em falta” dos resultados intermédios, destacando a parte da cadeia de resultados que se situa entre os recursos e os resultados

de aprendizagem. Com essas informações os formuladores das políticas poderão tomar decisões a partir das falhas na “cadeia de resultados”. Além disso, tais ferramentas estabelecem a comparação dos progressos com as melhores práticas internacionais, destacando os pontos fortes e fracos e identificando os “reformadores bem-sucedidos” cuja experiência pode informar a política e as práticas educacionais noutros países.

Neste caso, a responsabilização ou *accountability* de sistemas, gestores, professores, tem sido uma estratégia potente, vinculada à avaliação, para implantar a reforma proposta. Mesmo que não sejam utilizados sistemas de bônus, prêmios ou punições, a divulgação de resultados das avaliações, os ranqueamentos das escolas, a escolha dos melhores, funciona como tal. Como se sabe, no Brasil as avaliações têm se intensificado nos últimos anos. Atualmente praticamente todas as etapas e níveis são avaliados externamente, com provas censitárias ou amostrais. Os resultados são amplamente divulgados e as comparações são imediatamente realizadas, acompanhadas de matérias jornalísticas que tentam mostrar como e porque algumas instituições se destacaram e outras tiveram resultados ruins.

Em que pese o Inep afirme, por meio de seu corpo técnico, que as avaliações não têm este papel, e servem para tomada de decisões políticas em relação à educação, as comparações, os constrangimentos, as punições públicas acabam acontecendo, porque este é o jogo.

Como estratégias de ação, o Banco, além de fornecer informações, apoio técnico e financeiro com base em resultados, irá incentivar as parcerias estratégicas com o setor privado em todos os países no sentido de qualificar os sistemas educacionais.

Por fim, ressalta que “As reformas requerem a adesão de um grupo vasto de interessados, entre os quais os professores têm um papel especial a desempenhar” (BM, 2011, p. 9).

As análises realizadas até aqui permitem vislumbrar algumas implicações para a gestão da educação e da escola, para o currículo e para o trabalho docente. Como já referido, a responsabilização pelos resultados dos estudantes nas avaliações nacionais talvez seja um dos impactos mais diretos, na medida em que implica no currículo da educação básica e portanto, quais conhecimentos precisam ser trabalhados e como devem ser abordados, ou seja, o preparo para as provas. Isto reflete no trabalho cotidiano dos professores, pois além de priorizar algumas áreas do conhecimento (Português e Matemática) sobre outras, ainda limita a abordagem pedagógica ao que é

requerido nos testes, gerando um estreitamento curricular, comprometendo a autonomia docente, incidindo igualmente sobre os cursos de formação de professores que são, de forma reiterada, acusados de serem demasiadamente teóricos e não preparam os professores para ensinar.

Esta centralidade nas provas pode ser constatada pela divulgação pelo Inep, contando com a parceria da ONG Todos pela Educação, Associação Brasileira de Avaliação Educacional – ABAVE, Fundação Lemann, Itaú BBA e Instituto Unibanco, das “Devolutivas pedagógicas das avaliações em larga escala” que se propõe a auxiliar os professores a preparem suas aulas a partir das análises de especialistas, tendo como suporte a “pedagogia das competências” (PERRENOUD, 2000).

Na esteira da política de responsabilização por resultados, a Base Nacional Comum Curricular para a Educação Básica, se constitui em instrumento necessário para garantir que as escolas ensinem o que os testes pretendem medir: as competências e habilidades mínimas necessárias para tornar o indivíduo capaz de ser inserido na vida produtiva. O que não significa afirmar que não devam existir diretrizes gerais curriculares, o que de fato já existe. Em outro estudo, já se argumentava que o diálogo nacional sobre o currículo é necessário, não como base comum, mas como princípios orientadores que levem em conta as diferenças, que partam “da exploração concreta e pública do modo como estamos diferentemente posicionados na sociedade e na cultura” (APPLE, 2003, p. 63). Nesse sentido, Apple argumenta que o currículo necessita subjetivar-se ao invés de buscar a “objetividade”. Acrescenta, ainda, que um currículo e uma pedagogia democráticos devem começar pelo reconhecimento dos diferentes posicionamentos sociais e repertórios culturais nas salas de aula e das relações de poder entre eles (CÓSSIO, 2014).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, aprovadas por etapas e modalidades pelo Conselho Nacional de Educação e reunidas em um documento organizado e publicado em 2013 pelo MEC, contemplam a ideia de diretrizes gerais que orientam a organização curricular e as propostas pedagógicas de todas as redes de ensino do país, desempenhando o papel do Estado como articulador da política nacional e propiciando a autonomia dos entes da federação. Porque a definição de um currículo padrão para a educação básica? Naturalmente que, quando a base nacional for aprovada, incidirá sobre os currículos dos cursos de formação de professores, inclusive, na atual proposta do Ministério da Educação da “Política

Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Básica”, que se encontra em debate, em seu § 2º informa que a política será coerente com a Base Nacional Comum Curricular e com os processos de avaliação.

Aliada aos conhecimentos cognitivos, há uma proposta capitaneada pela Fundação Ayrton Senna, OCDE e Secretaria Estadual do Rio de Janeiro, para inserir nas avaliações nacionais as competências não cognitivas ou as “habilidades socioemocionais”. A proposta denominada Social and Emotional Non-cognitive Nationwide Assessment (SENNNA), vem se disseminando como inédita e inovadora por seus proponentes e adeptos que elaboraram um relatório intitulado: “Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar: Uma proposta de mensuração para apoiar políticas públicas”, de autoria de Daniel Santos e Ricardo Primi (2014). O relatório defende que alguns traços da personalidade são indispensáveis à aprendizagem e, portanto, também precisam ser aprendidos na escola tais como a perseverança, o autocontrole, a extroversão, o protagonismo, a curiosidade e a cooperação, neste caso, deve também ser foco de avaliação.

A tendência tem sido a de retirar a Pedagogia e os pedagogos de cena (FRANCO, 2012) e, em seu lugar, irem se instalando os tecnólogos da prática: economistas, administradores, empresários, e até mesmo pesquisadores e professores defensores dessa lógica, que reduz a educação à instrução. A complexidade da aprendizagem e da ação de ensinar fica subsumida ao treino dos alunos em atividades elaboradas e disponibilizadas pelos *expertises* atuais da educação, para que sejam utilizadas fartamente em sala de aula, como forma de “qualificar a educação” e “melhorar a aprendizagem”, baseadas no saber fazer, na prática.

Os reformadores educacionais não falam em didática, em conhecimentos necessários à ação docente, o imprescindível é replicar as boas práticas e obter bons resultados, sem necessariamente refletir sobre elas, analisá-las criticamente e produzir novos saberes.

Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE/PAR/PDE-Escola

Como referido, uma das metas do BM é reformar a educação, para tanto, não basta recomendar parcerias, obter informações e controlar resultados, é preciso reestruturar os sistemas. Assim, um eixo central da agenda transnacional é a gestão

pública e, portanto, a reestruturação da gestão de sistemas e escolas. Tal eixo é evidenciado nas políticas nacionais por meio de programas e acordos de cooperação da União com Estados, Distrito Federal e Municípios, prevendo o apoio técnico (gestão) e financeiro (transferência voluntária de recursos), visando à melhoria dos indicadores educacionais identificados na avaliação externa.

Salienta-se que estas políticas estão inseridas no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado em 24 de abril de 2007 pelo Ministério da Educação. Como programa estratégico do PDE, o MEC estabeleceu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. A sua elaboração partiu de diagnósticos da educação nacional e de estudos desenvolvidos por organismos internacionais. Entretanto, convém salientar que outros atores influenciaram na sua configuração. Destaca-se, neste processo, a participação de empresários e alguns intelectuais identificados com o modelo de Estado gerencial no quadro do novo capitalismo, que motivados pelo “compromisso social”, constituíram o organismo “Compromisso Todos pela Educação”.

De acordo com Martins (2008)

O Compromisso Todos pela Educação foi criado, em 2005, por um grupo de intelectuais orgânicos que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo. O grupo 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” técnico-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 TPE 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 do organismo foi denominado de Compromisso Todos pela Educação.

Ao todo, a organização conta com dez patrocinadores, entre eles: Grupo Gerdau, Grupo Suzano, Banco Itaú, Banco Bradesco, Organizações Globo. No conjunto, destacam-se aqueles grupos com atuação predominante no setor financeiro. O programa educacional da organização prevê cinco grandes metas que, se comparadas ao “Plano de Metas Compromisso todos pela Educação”, são uma síntese das 28 diretrizes definidas pelo governo. A lógica presente nessas articulações parece ser a da parceria, do apagamento das fronteiras entre o público e o privado, de que, enfim, precisamos todos nos unir em torno de um único projeto educacional. Como se as concepções, ideias e valores fossem os mesmos. Nesta perspectiva, é possível identificar quem foram os

interlocutores privilegiados na formulação do PDE/Plano de Metas: organismos internacionais e empresários.

Neves (2005) defende que a mudança da relação entre sociedade civil e aparelho de Estado seria uma expressão do movimento de “repolitização da política”, cuja meta central seria substituir os conflitos e os antagonismos pela noção de colaboração e coesão cívica ou social.

Além disso, convém destacar que a despeito da existência de um Plano Nacional de Educação - PNE em vigência até 2010, o governo cria outro plano, o PDE, como política de governo, sem a participação efetiva dos segmentos que irão materializá-lo, remetendo à ideia de que é possível desconsiderar uma política de Estado. Cabe o questionamento quanto à utilização por parte do governo do novo PNE, cujo Projeto de Lei encontra-se em análise no Congresso Nacional.

Apesar de se identificar a restauração do protagonismo do Estado na formulação e provimento das políticas educacionais, notadamente desde o segundo mandato do Presidente Lula, não se pode negar o viés gerencialista, enfatizando a figura do gestor e o planejamento estratégico como instrumentos de alcance da qualidade da educação, e performativo pelo controle dos resultados por meio da intensificação dos instrumentos de avaliação e pela valorização dos indicadores e *rankings* educacionais.

Acredita-se que o governo federal precisa ser o coordenador e articulador das políticas nacionais para a educação, visando, sobretudo, garantir a todos o direito à educação com padrões igualitários de qualidade, no entanto, sem desconsiderar a autonomia dos entes federados e o potencial inovador que podem apresentar diante dos problemas concretos que precisam ser enfrentados.

O que se percebe, no entanto, é a ingerência da União sobre as políticas locais, com o consentimento dos entes federados, condicionados pelos critérios de adesão ao Plano de Metas e, sobretudo, atraídos pelo repasse de recursos para a execução de algumas das ações previstas. Esta ingerência encaminha para análise da implementação dessa política, na medida em que aqueles que ficarão encarregados de implementá-la não participaram da sua formulação.

A partir do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, já referido, o governo federal realizou um levantamento da situação educacional do país por município, regiões e estados, evidenciando índices de desempenho preocupantes. Com o propósito de reverter os baixos índices revelados no levantamento inicial, o governo

propõe o assessoramento técnico e financeiro aos Estados e Municípios. Este assessoramento direciona-se tanto às redes/sistemas, através do Plano de Ações Articuladas – PAR quanto diretamente às escolas, por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE- Escola.

O PAR, uma das principais estratégias do Plano de Metas, implica em o Estado ou Município assumir compromissos em termos de elaboração de diagnósticos, a fim de identificar as principais dificuldades, bem como o planejamento de ações e subações, algumas com transferência de recursos da União e outras, a maioria, com recursos próprios.

Destaca-se que o PAR prevê ações e subações elaboradas previamente e oportunizadas no sistema disponibilizado pelo MEC somente para escolha de uma das alternativas, sem a possibilidade de construção de uma ação que responda de forma mais adequada ao tipo de problema evidenciado. Há, portanto, uma generalização das alternativas.

Através do PAR é possível analisar alguns direcionamentos das políticas de governo, tais como:

- a relação direta estabelecida entre União e Municípios, sem a mediação ou participação dos Estados;
- a utilização do Ideb como principal fonte de diagnóstico e de perspectiva de qualidade, o que se constitui em limitador do próprio conceito de qualidade na medida em que o Ideb avalia o desempenho dos estudantes, seja nos exames padronizados nacionais, seja nos resultados obtidos por escola, mas não considera a infraestrutura das escolas e das redes, o plano de carreira e a formação dos professores, as práticas pedagógicas, dentre outras;
- a homogeneização das ações propostas aos entes subnacionais em território nacional, pois não há projetos por região, tampouco respeito às especificidades municipais;

É importante salientar que, com exceção do PDE-Escola, todos os demais programas de transferência voluntária de recursos da União estão vinculados à adesão ao PAR, ou seja, a adesão é “estimulada” pela perspectiva de novos recursos.

O PDE-Escola, por sua vez, propõe que as escolas consideradas mais fragilizadas, tendo como base o Ideb, sejam incentivadas a melhorarem os seus processos de gestão, utilizando-se de instrumentos diagnósticos e elaboração de planejamentos estratégicos e, quando necessário, obtenham aporte financeiro

complementar para efetivarem as metas e objetivos previstos em seus planejamentos. Atualmente o PDE-Escola não dispõe mais de recursos, e consiste em uma ferramenta de gestão.

O PDE-Escola, considerando os seus objetivos, pautados na eficiência administrativa a ser alcançada por meio do planejamento estratégico e da elevação do grau de compromisso de diretores, professores e funcionários das escolas com os resultados educacionais, materializa a lógica gerencial e performativa.

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção (BALL, 2005, p.543).

Acredita-se que o modelo de planejamento estratégico, proposto pelo PDE-Escola, não atende ao propõe os documentos orientadores desta política, qual seja a promoção da autonomia, da autogestão, da tomada de decisões locais frente aos problemas institucionais, visto que os instrumentos e as formas de elaboração do planejamento são definidos centralmente de forma homogênea, indistintamente para todas as escolas do país. Sequer incentiva a participação, uma vez que os prazos e tempos das ações do programa não correspondem aos tempos da escola, o que dificulta a participação e um planejamento consistente.

Entende-se que os atuais programas desenvolvidos pelo governo federal com o propósito de melhorar a qualidade da educação básica, tem gerado maior intensificação do trabalho dos gestores e professores, que precisam administrar o acúmulo de programas e projetos oriundos do governo federal em convênio com os sistemas/redes ou com as próprias escolas. Este aspecto remete a lógica de responsabilização institucional pelo sucesso ou fracasso da educação, conforme os seus modelos de gestão, denotando o caráter da mudança no direcionamento da política educacional, ou seja, a ênfase na qualificação do processo de gestão na perspectiva gerencial.

Além disso, é perceptível que a preocupação com os resultados educacionais, medidos, sobretudo por meio dos exames avaliativos aplicados em larga escala, estão ocasionando uma inversão na lógica avaliativa, curricular e didático-pedagógica, na medida em que os currículos escolares e as práticas dos professores estão sendo orientados pelas exigências das avaliações externas e não o contrário. Em outras palavras, os professores estão sendo constrangidos a pautarem boa parte de suas aulas e,

portanto, o processo pedagógico, no preparo dos estudantes para as provas.

Nesta perspectiva, os propósitos educativos construídos em bases filosóficas, sociológicas e humanas acabam por ser secundarizados em favor de metas e objetivos que visam o aumento quantitativo do desempenho dos estudantes, fazendo crer que a qualidade almejada para a educação nacional se esgota na apropriação mínima de alguns conhecimentos, habilidades e competências exigidas nas avaliações externas.

Avaliação em larga escala

A política de avaliação brasileira, que se configura com mais vigor a partir de 1995, engloba diferentes programas, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o Exame Nacional de Cursos – ENC, o inicialmente conhecido como “provão” e, posteriormente substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior – ENADE, o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos – ENCEJA, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, a Prova Brasil, Provinha Brasil, ANA e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Werle (2011, p.775) ressalta que a Lei Nº. 9.394 (BRASIL, 1996) reafirma o papel da avaliação externa e torna imperativo o processo de avaliação, exigindo sua universalização.

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: [...] IV integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996).

No final da década de 1990, início dos anos 2000, é que o Brasil se insere em projetos internacionais de avaliação em larga escala. Primeiramente participando de ações coordenadas pela Oficina da Unesco-Orelac (Oficina Regional de Educação para América Latina e o Caribe), e posteriormente, fazendo parte do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, que é fomentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Se no início da efetivação dos métodos de avaliação em larga escala o MEC incentivava a participação de boa parte dos atores envolvidos no sistema de ensino, a partir da adesão a orientações dos organismos internacionais, é que a implementação

dos processos avaliativos toma um novo formato, onde o processo de formulação da avaliação é centralizado, terceirizado e reforçado pelo surgimento de outros modelos criados pelos próprios estados e municípios (WERLE, 2011).

Fazendo referência ao Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, o Inep descreve que este

...é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala. Seu objetivo é realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino que é ofertado. As informações produzidas visam subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas na área educacional nas esferas municipal, estadual e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino (BRASIL, 2016).

O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, avalia em larga escala a cada dois anos, o desempenho acadêmico e o rendimento escolar, através de amostras de escolas e alunos de 4^a a 9^o ano do Ensino Fundamental e 3^a ano do Ensino Médio. Apresenta, como principal objetivo, avaliar os sistemas de ensino e oferecer subsídios para o aprimoramento das políticas educacionais.

Outro mecanismo de avaliação em larga escala que assumiu outros fins mais recentemente é o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, foi implantado em caráter voluntário pelo MEC em 1998, para avaliar o desempenho individual do aluno ao término do Ensino Médio, baseado em matriz de competências especialmente definidas para o exame. Expandiu-se a partir do ano 2000, e se popularizou em 2004, quando o MEC institui o PROUNI – Programa Universidade para Todos², fortalecendo-se em 2010, quando o governo federal o transforma na forma de seleção unificada nos processos seletivos das Universidades Federais.

Em 2008 foi criada a Provinha Brasil, aplicada em sua 1^a edição no mês de abril, visando avaliar o nível de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras. Essa avaliação acontece em duas etapas, uma no início e a outra ao término do ano letivo. A aplicação em períodos distintos pretende propiciar aos professores e gestores educacionais a realização de um diagnóstico do processo de aprendizagem dos alunos, notadamente em leitura, dentro do

² PROUNI – Programa Universidade para Todos, criado pelo Governo Federal em 2004, para facilitar o acesso ao Ensino Superior.

período avaliado. Já está em vias de implantação, prevista para novembro deste ano, uma nova prova para medir a qualidade da alfabetização: a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, como parte do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que prevê a alfabetização até os oito anos de idade.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, lançado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, em 2007, fornece informações sobre o desempenho de cada uma das escolas de Educação Básica brasileiras. Reúne, em um só indicador, dois conceitos considerados relevantes para medir a qualidade da educação: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos nas avaliações, baseando seus cálculos nos dados de aprovação apurados no Censo Escolar e nas médias de desempenho obtidas nas avaliações nacionais.

Os resultados, divulgados a cada dois anos, visam orientar os governos a adotar políticas de reversão dos resultados insatisfatórios, o que seria desejável. Entretanto, o que se observa é que a avaliação parece ter se tornado central na política do governo. As metas para a educação e as ações direcionadas à Educação Básica tem como suporte o Ideb, servindo de elemento de comparação entre regiões, sistemas e escolas, com o inevitável ranqueamento e, tendo como uma das suas consequências, a ampliação da competitividade e da concorrência entre sistemas, escolas e professores.

Desta forma, compreende-se que a análise de políticas públicas para a educação não pode desconsiderar a compreensão do contexto mais amplo em que se produzem as macropolíticas e do contexto local, onde a significação, interpretação e a recriação de tais políticas se materializam e resultam em novas políticas.

No caso específico da avaliação, é notável a ampliação crescente dos seus mecanismos (provas) nacionais e algumas locais (estaduais e municipais), em geral preparatórios para as avaliações nacionais, e a centralidade desses resultados na formulação de políticas educacionais que visam à indução da qualidade, pela via de melhorias na gestão.

Neste panorama de supremacia dos indicadores e da falta de análise dos elementos condicionantes dos resultados, os gestores das escolas, via de regra, se veem constringidos a perseguir melhores resultados nas provas e no fluxo escolar, repercutindo não só na definição dos currículos, em consonância com os conteúdos das provas, mas, sobretudo, reduzindo a abordagem curricular e a importância relativa dos componentes curriculares, na medida em que as provas medem os conhecimentos dos

alunos em Matemática e Língua Portuguesa, com impactos evidentes na organização do trabalho pedagógico.

Cóssio, Oliveira e Souza (2014) assinalam que:

Um dos pontos de tensionamento gerado pelas avaliações em larga escala é o uso dos resultados obtidos, pois não raro são usados como forma de ranqueamento entre regiões, sistemas, instituições, professores e alunos. Além do estímulo à competitividade, muitas vezes reforçada por medidas locais, como prêmios e sanções, observa-se que o objetivo anunciado de subsidiar a formulação de políticas públicas que visem melhorar a qualidade do ensino pode produzir medidas centradas majoritariamente nos resultados, como uma forma de prestação de contas (*accountability*), o que não significa que o ensino, entendido como formação ampla, em diversas áreas e sob diversos aspectos, seja de fato contemplado.

Estratégias pontuais, contratação de assessoramento de empresas privadas, premiação às escolas “vencedoras”, penalização às escolas deficitárias, entre outras propostas são desenvolvidas por Municípios e Estados para alcançar os índices desejados, mas parece que pouco ou nada contribuem para solucionar os problemas estruturais da educação.

Problematizando essa política educacional que evidencia os resultados de forma isolada, sem considerar os contextos onde estes foram produzidos, tornando-se a razão e não o “meio” das iniciativas voltadas para educação, nos remete a questionar qual o real valor desse tipo de avaliação em termos de qualificação do ensino e de contribuição para sociedade. Shiroma e Evangelista (2011) esclarecem tais argumentos quando afirmam

Sabemos quão falaciosa pode ser a argumentação que estabelece entre a avaliação de resultados pautada em indicadores quantitativos e a qualidade da educação uma relação de causa e efeito. Um projeto para educação de um país não pode se limitar à perseguição de índices e metas; ao contrário, precisa explicitar a que projeto de sociedade se vincula. Ações que pretendem mudar resultados ou índices sem considerar e investir na melhoria das condições materiais para que sejam produzidos podem ser inócuas para a relação ensino-aprendizagem, mas são bastante eficazes para operar profundas reorganizações no interior das instituições educacionais – competição, concorrência, segmentações são efeitos da implantação dessa avaliação que produz rankings (p.144).

Levantando a tese de que as políticas de avaliação estão sendo desenvolvidas com intuito de “responder a estratégias gerencialistas de modernização e racionalização voltadas para resultados”, Werle (2011, 790) aponta que o projeto de avaliação que vem sendo estruturado desde o final da década de 1980, ganhou solidez a partir de 2005

“Reforçado pela criação de novos índices e sistemas de seleção que valorizam os resultados de outras avaliações”, instituindo assim novos modelos de comparações e disseminando a cultura da concorrência e da competitividade nas redes escolares.

Estas estratégias, além de serem propostas sem qualquer processo de discussão, fazem com que o principal foco da educação passe a ser a obtenção de bons resultados no desempenho dos alunos, vinculados à padronizações curriculares que priorizam algumas competências e habilidades, desconsiderando, portanto, currículos e práticas que favoreçam a formação de cidadãos que possam repensar e encontrar possibilidades para os diversos conflitos que estão presentes na sociedade.

Assim, ao mesmo em tempo que os programas de governo anunciam a ampliação da democracia: pelo aumento do acesso à escolarização, pelos mecanismos de participação na escola, pela autonomia financeira dos sistemas e escolas, propiciada pelos programas de transferência de recursos, entre outras; definem currículos, estabelecem modos de gestão, conformam práticas docentes e avaliam os resultados; regulando, regulamentando e controlando a educação nacional.

Entende-se que a avaliação de sistemas e redes apresenta um potencial importante em termos de informações e que poderia contribuir para a qualificação das políticas educacionais, mas para isso seria necessário uma reestruturação do atual modelo, mas, sobretudo, da lógica subjacente.

Analisando o contexto atual das avaliações, observa-se que a criação de vários mecanismos fortalece a regulação e consolida o Estado-Avaliador, legitimando, através da divulgação ampla dos baixos índices escolares obtidos, a condução das políticas públicas através de modelos de gestão adotados no setor privado, apesar deste último ter como principais finalidades o lucro, a exploração da mão de obra e a acumulação de capital, deixando em segundo plano aspectos relevantes para o bem da coletividade.

Sendo assim, pode-se compreender que esse conjunto de medidas efetivadas no sistema educacional brasileiro, está relacionado diretamente com a organização de um novo modelo de gestão da educação pública do país (*good governance*), do que propriamente com aspectos educativos que visem a qualificação do sistema de ensino para uma aprendizagem emancipatória e preocupada de fato com a formação crítica das novas gerações.

IV - AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA E DA GOVERNANÇA EDUCACIONAL

Neste capítulo o foco central será a análise das parcerias público-privadas em educação no atual quadro da nova gestão pública (governança), cujo enfoque se apresenta na perspectiva gerencial.

Inicia-se por uma análise das produções sobre parcerias público-privadas nos eventos nacionais e regionais(Sul) da Anped – Grupo de Trabalho 5, dos últimos dez anos e no banco de teses da Capes.

Em seguida, se relacionam esses estudos com o contexto em que tais parcerias estão sendo propiciadas, sobretudo a lógica gerencialista e da governança, aprofundando o conceito de governança educacional.

4.1 Revisão do conceito “parceria público-privada”: análise de trabalhos da Anped e do Banco de Teses da Capes

4.1.1 Parcerias público-privadas nos trabalhos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED (Nacional e Regional Sul)

O objetivo deste tópico foi evidenciar, através da metodologia de análise categorial, as pesquisas acadêmicas que trataram sobre as “parcerias público-privadas” apresentadas na modalidade de comunicação oral nas reuniões da Anped no período de 2005-2015, visando mapear os elementos que permeiam a discussão; as peculiaridades dos textos, uma vez confrontados uns com outros; as abordagens metodológicas utilizadas e, por fim, a possibilidade de vislumbrar novas e possíveis contribuições para o debate na área das políticas públicas.

Foram encontrados 19 artigos da ANPED NACIONAL e 9 artigos da ANPED SUL referentes às parcerias público-privadas na educação, conforme quadro abaixo, o que propiciou a construção de categorias de análise que serão abordadas a seguir.

QUADRO 6 – RELAÇÃO DOS TRABALHOS APRESENTADOS NAS REUNIÕES NACIONAIS E REGIONAIS (SUL) DA ANPED 2005-2015

EVENTO	TÍTULO
VII ANPED SUL 2008	MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAPITAL: A INSERÇÃO DA LÓGICA DO TERCEIRO SETOR NO ENSINO PÚBLICO
IX ANPED SUL 2012	EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL, GERENCIALISMO E AS INFLUÊNCIAS DO SETOR PRIVADO NO PERÍODO 2007-2010
IX ANPED SUL 2012	REDEFINIÇÕES NO PAPEL DO ESTADO: TERCEIRA VIA, NOVO DESENVOLVIMENTISMO E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO
ANPED SUL 2012	POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS X ARTICULAÇÕES INTERNACIONAIS: O TENSIONAMENTO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO
ANPED SUL 2012	O PROGRAMA PROUNI E A POLÍTICA DE CONCESSÃO DE BOLSAS PARA O ENSINO SUPERIOR PRIVADO: UMA ANÁLISE DE 2005 A 2011.
X ANPED SUL 2014	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO: A PROPOSTA HETERONOMA DO PROGRAMA GESTÃO NOTA 10 DO INSTITUTO AIRTON SENNA
X ANPED SUL 2014	O ESTADO REGULADOR E A EDUCAÇÃO PRIVADA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO E ABERTURA PARA O MERCADO EDUCACIONAL
X ANPED SUL 2014	A INSERÇÃO DA ESFERA PRIVADA NO ÂMBITO DA ESFERA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DO ESTADO DO PARANÁ NO PERÍODO DE 2003 A 2010
X ANPED SUL 2014	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: BEM PÚBLICO OU EDUCAÇÃO MERCADORIA?
28ª ANPED NACIONAL 2005.	ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL EM EDUCAÇÃO NO BRASIL ENTRE 1993 E 2004: UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE EMPRÉSTIMO.
28ª ANPED NACIONAL 2005.	POLÍTICAS E PRÁTICAS DO TERCEIRO SETOR PARA A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE “(CONTRA) REFORMA” DO ESTADO.
28ª ANPED	A POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE O PÚBLICO E

NACIONAL 2005.	O PRIVADO.
29ª ANPED NACIONAL 2006.	IMPLICAÇÕES DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA.
31ª ANPED NACIONAL 2008.	A MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DO “TERCEIRO SETOR”, NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, NO CONTEXTO DE “(CONTRA-) REFORMA” DO ESTADO.
31ª ANPED NACIONAL 2008.	A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA.
31ª ANPED NACIONAL 2008.	PAGAMENTO POR PERFORMANCE NA EDUCAÇÃO BÁSICA.
31ª ANPED NACIONAL 2008.	FILANTROPIA EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: A OUTRA FACE DA OFERTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA AOS POBRES OU DEMISSÃO DO ESTADO?
32ª ANPED NACIONAL 2009.	POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A RELAÇÃO PÚBLICO/PRIVADO.
32ª ANPED NACIONAL 2009.	ORGANIZAÇÕES EMPRESARIAIS E EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E NA ARGENTINA.
34ª ANPED NACIONAL 2011.	ESTADO, GERENCIALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONSTRUINDO UM REFERENCIAL TEÓRICO DE ANÁLISE.
34ª ANPED NACIONAL 2011.	PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DO SETOR PRIVADO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA PIAUIENSE E CEARENSE.
34ª ANPED NACIONAL 2011.	O NOVO PAPEL DA ESCOLA COMO EXECUTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS PARCERIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO PARA A REALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS.
35ª ANPED NACIONAL 2012.	FEDERALISMO COOPERATIVO E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: O ATALHO SILENCIOSO DO EMPRESARIADO PARA A DEFINIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COOPERAÇÃO.
36ª ANPED NACIONAL 2013.	O PROJETO NAVE: ANÁLISE DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA.
36ª ANPED NACIONAL 2013.	UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA “EXCELÊNCIA EM GESTÃO EDUCACIONAL” DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL.
37ª ANPED NACIONAL 2015.	EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PNE (2014-2024): APONTAMENTOS SOBRE AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO.
37ª ANPED NACIONAL 2015.	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: ANÁLISE DA PROPOSTA DE

	“EDUCAÇÃO PARA O SUCESSO” (2007-2013).
37ª ANPED NACIONAL 2015.	AS NEBULOSAS FRONTEIRAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA.

Os textos analisados enfatizaram as seguintes políticas/temáticas: **Neoliberalismo**, Terceira via, **Reforma do Estado**, **Relação Pública – Privada**, **Políticas Públicas Educacionais**, Gestão Educacional; **Privatização da Educação**.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: na primeira parte destacou-se resumidamente de que perspectivas tratam cada artigo analisado. Posteriormente, analisou-se teoricamente as principais categorias encontradas nas discussões: Reforma do Estado e Gestão da Educação. Por fim, destacou-se a reflexão e as proposições das políticas educacionais analisadas e ratificou-se a importância dos estudos e debates como fomento para o campo do estudo crítico das políticas educacionais.

De que perspectiva os artigos analisados tratam das parcerias público privadas na educação?

ANPED NACIONAL

Uma categoria convergente na maioria dos trabalhos analisados trata da **Gestão Educacional**, compreendendo esta não somente como caráter administrativo do sistema de ensino brasileiro, mas como o projeto de sociedade que se busca estabelecer dentro de cada contexto histórico, visto a característica política que a compõe.

Nove dos trabalhos analisados trazem reflexões importantes sobre a crescente expansão dos financiamentos no campo educacional brasileiro pelo Banco Mundial. O impacto destes empréstimos na educação condicionam os países em desenvolvimento a organizar suas políticas educacionais dentro da lógica gerencialista, isto é, limitando a autonomia das gestões educacionais e criando uma dependência financeira com o Banco Mundial.

Cinco dos trabalhos fazem referências à influência da iniciativa privada no campo das políticas públicas. A parceria entre a **sociedade civil** e o Estado também é reguladora da gestão educacional, no momento em que interfere concisamente **no financiamento das demandas sociais**, em nome de uma qualidade de ensino específica,

pautada na produtividade e resultados em detrimento da democratização e autonomia da escola, fazendo refletir sobre as redes de interesse que levam a iniciativa privada, fundações, centros de estudos e pesquisas, cooperativas, empresas de capacitação a disputar os espaços públicos na área da educação.

Estas instituições acabam por prestar diversos serviços no campo educacional, desde a esfera pedagógica como avaliação, planejamento, formação de recursos humanos, quanto serviços de merenda escolar e educação em saúde. Ressalta-se ainda os diversos benefícios a este setor, como a isenção de impostos, recebimento de recursos públicos e a implementação de suas ideologias pelos diversos meios de assessorias, parcerias, programas específicos como livros didáticos, materiais pedagógicos, formação de docentes. Montañó enfatiza que:

Pensar nessas atividades filantrópicas das fundações empresariais como produto de uma maior “sensibilidade” e “responsabilidade social” do empresariado resulta numa visão romântica e fetichizada da realidade (MONTAÑO, 2002, p.213).

Também apresentam a ideia de empresariado como atores educacionais de governo, fundamentado na mudança do papel do Estado, que abre espaço para a interferência dos diversos setores da iniciativa privada nas estruturas da gestão educacional, definindo políticas educacionais e administrando recursos públicos.

ANPED SUL

Assim, em relação aos nove trabalhos apresentados na Anped Sul, três de mesma autoria, analisam a crise do Capitalismo e como a Terceira Via se apresenta como solução para diminuir as despesas com as políticas sociais. O primeiro fala mais especificamente sobre a gestão empresarial que se implantou no RS durante o governo da Yeda Crusius que firmou parcerias com o setor empresarial nos moldes da Terceira via, a fim de buscar eficácia e eficiência do setor público e, para isso, contou com ajuda do setor empresarial, através de consultorias de Gestão Pública. Já o segundo artigo aborda a participação da sociedade civil como “o público não estatal”, e como as ONGs e OCIPs influenciam a gestão educacional, e o terceiro trata do programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna.

Um quarto artigo, que também aborda a crise capitalista e as estratégias neoliberais para naturalizar a lógica do capital através do Terceiro Setor, mais

especificamente no RS, traz a entrada do empresariado nas políticas educacionais através da parceria do Estado com o SESI para consultorias para Educação de Qualidade.

O quinto artigo trata da contrariedade da legislação educacional brasileira e as políticas pública influenciadas pelos organismos internacionais. Apesar da LDB/96 garantir igualdade de acesso e permanência, a coexistência de instituições públicas e privadas, com objetivos obviamente diferentes, faz com que haja um desequilíbrio entre a qualidade do serviço prestado por essas instituições, afinal as instituições privadas com interesses mercadológicos, competem por clientela. Assim, a busca pela democratização da educação torna-se uma utopia, na medida em que a burguesia tem acesso a educação nos moldes da iniciativa privada e a classe popular à educação pública sucateada pelo Estado. Além do desequilíbrio entre as instituições públicas e privadas, os Organismos Internacionais sugeriam, na década de 1990, a retirada do Estado do financiamento das políticas públicas sociais, (como a educação), e a permissividade da entrada do setor privado com reduzida regulação e intervenção estatal, visando um Estado forte economicamente e fraco socialmente, onde a solução para melhorar a educação seria a privatização que geraria eficiência, produtividade e funcionalidade. A omissão aos direitos sociais, à igualdade e à democratização, estimula a individualidade e a exclusão, pois só terá acesso à educação quem puder pagar.

Dois artigos abordam o crescimento da participação da iniciativa privada na educação superior e a Reforma Universitária. Um deles trata do expressivo aumento de vagas destinadas a alunos de baixa renda através do Prouni, programa de governo que garante bolsas de estudo em universidades privadas para estudantes carentes e professores da rede pública em troca de isenções fiscais, o que acaba incentivando o surgimento de novas instituições de nível superior. O outro artigo trata da visão da Educação Superior como mercadoria, em sintonia com os organismos internacionais e com a ideologia neoliberal de educação.

A seguir, analisam-se os dois grandes temas abordados nos trabalhos: Reforma do Estado e Gestão da Educação, considerados aqui como categorias de análise.

Reforma do Estado

O papel do Estado vem se transformando ao longo do tempo, de acordo com as alterações dos modelos econômicos e políticos assumidos pelos governos em decorrência das transformações do capitalismo.

De acordo com Mézaros (2011) e Harvey (2011), o sistema capitalista está passando por uma crise nunca antes vista e com grandes chances de se agravar, afetando não só o mundo das finanças globais, mas a vida social, econômica e cultural. **A tese defendida por estes autores é de que a crise atual não se encontra no Estado, é uma crise estrutural do capital.**

Assim, o questionamento a respeito do futuro do capitalismo como sistema social adequado está na vanguarda do debate atual. Como coloca Harvey (2011, p.179), a classe capitalista tem de convencer-nos que o capitalismo não é só bom para eles, mas bom para todos nós. O que, no entendimento do autor, será uma tarefa difícil, considerando o aumento dos níveis de exclusão social e as consequências desastrosas em várias outras áreas, tais como a ambiente.

Os defensores do modelo capitalista encontram no Estado uma forma de responsabilização pelas crises, mas, contraditoriamente como elemento de superação/enfrentamento dessas crises, ora sugerindo o seu afastamento das questões de mercado e de algumas políticas e ações sociais, reivindicando a liberdade individual e dos negócios para se autogerir, como propôs o modelo neoliberal por meio das privatizações e supremacia do livre mercado; ora conclamando a participação do Estado como provedor, regulador e avaliador das relações sociais, inclusive na economia, sendo chamado a socorrer, em vários casos, os grandes empresários e banqueiros da falência, em nome da manutenção da estabilidade em vários países centrais, inclusive no Brasil, que se encontra na periferia do capitalismo. Entretanto, mesmo em períodos de proclamação do Estado-mínimo, este esteve presente no controle e regulação das contradições do capital e na relação capital/trabalho (PERONI, 2015), sendo, portanto, mínimo para o social e máximo para o capital (NEVES, 2010).

Harvey (2011, p. 81) assinala que,

... em caso de conflito, o Estado neoliberal típico tende a ficar do lado do clima de negócios em detrimento seja dos direitos (e da qualidade de vida) coletivos do trabalho, seja da capacidade de autoregeneração do ambiente. (...) em caso de conflito, os Estados neoliberais tipicamente favorecem a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem-estar da população ou a qualidade ambiental.

Peroni (2015) concorda com Neves (2010) e acrescenta que

... é importante frisar que o Estado é máximo para o capital, porque, além de ser chamado a regular as atividades do capital corporativo, no interesse da nação, tem, ainda, de criar um “bom clima de negócios”, para atrair o capital financeiro transnacional e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital (pp19-20).

Assim, a Terceira Via, teoria desenvolvida por Antony Giddens (2001), com base na nova social-democracia, surge da necessidade de enfrentamento da crise e como alternativa ao Neoliberalismo ortodoxo. Nesta perspectiva, o Estado deixa de ser o elemento central da justiça social, isto é, deixa de ser o principal responsável pela execução das políticas sociais e repassa a responsabilidade para as organizações da sociedade civil. Antunes (1999) ressalta que “a Terceira Via acaba configurando-se como a preservação do que é fundamental do Neoliberalismo, dando-lhe um frágil verniz social-democrático cada vez menos acentuado” (ANTUNES, 1999, p.99).

A estratégia é reformar o Estado e diminuir sua atuação para superar a crise. Assim, a lógica do mercado deve prevalecer inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo. Desta forma, mantém os princípios básicos do neoliberalismo, acrescido de elementos centrais do reformismo social-democrata (FALLEIROS, PRONKO, OLIVEIRA, 2010).

As autoras afirmam que o projeto da Terceira Via tem interferido significativamente no papel do Estado educador de uma nova sociabilidade, desempenhando o papel de novo ponto de apoio do capitalismo neoliberal, concordando com Harvey (2008, p. 87), quando este afirma que o Estado neoliberal e o Estado desenvolvimentista da Terceira Via convergem amplamente.

O processo de globalização tem características sociais, políticas e culturais, mas não há dúvidas que o processo econômico em curso é o centro das transformações sociais e que a revolução na tecnologia da informação está diretamente ligada ao processo de globalização.

A Terceira Via pretende a reconstrução do Estado utilizando a globalização através de uma sociedade civil ativa, representada por empresas, instituições filantrópicas e comunitárias, organizações internacionais, organizações não governamentais e etc.

A Sociedade Civil tem papel central neste modelo, pois é elemento político estratégico e onde se dará a transformação institucional do novo sistema de proteção e segurança.

A sociedade civil deverá compor um sem número de instituições caritativas e grupos de autoajuda sob o patrocínio de grandes empresas e a organização de entes semi-públicos encarregados de administrar atividades dos consumidores individuais. Sociedade civil tem a função de lubrificante das principais esferas do programa econômico proposto (educação, incentivos, cultura empresarial, flexibilidade, difusão dos efeitos e o capital social) – a sociedade civil passa ser fonte de legitimidade e de regulador da vida de modo geral. (SAUL, 2003, pp. 166- 167)

Esta relação entre o Estado e a Sociedade Civil, ou Terceiro setor, acaba gerando a mercantilização dos direitos sociais, através das reformas do aparelho estatal que alteram os mecanismos de intervenção e financiamento do Estado.

O projeto da Terceira Via sustenta o fim da igualdade como objetivo permanente e do Estado como elemento central da Justiça Social. O instrumento para atingir esses objetivos é a parceria entre Estado e Sociedade Civil. Para Peroni (2008) a ideia é a parceria público-privado, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado, através de uma nova economia mista que propõe “uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 2001, p. 109).

A prioridade da nova política proposta por Giddens é a questão educacional e o incentivo ao capital humano: “A força chave no desenvolvimento do capital humano deve ser obviamente a educação. É o principal investimento público para impulsionar tanto a eficiência econômica quanto a coesão cívica.” (SAUL, 2003, p.156).

Um dos fatores que mostra como esse modelo político mantém um importante vínculo com a educação é a quantidade de organizações, instituições e outras associações que estão empenhadas na propagação do discurso da solidariedade, responsabilização individual e social em prol da educação de qualidade.

Segundo a lógica da social democracia a qualificação educacional e o treinamento das habilidades e competências são essenciais para a distribuição de possibilidades (GIDDENS, 2001). Em nome desta distribuição de possibilidades é que se estimula o investimento em capital humano, isto é, em um trabalhador com espírito de empresário, competitivo e que aceite desafios.

As reformas proporcionariam oportunidades de formação pessoal e iniciativa individual. É decisivo ser competente e superar riscos, isto é, a sociedade baseada no mérito.

Como já referido, no projeto da Terceira Via, a sociedade civil torna-se uma das principais responsáveis pela implementação de políticas sociais, enquanto o governo

assume o papel prioritário de regulador, avaliador e também financiador, mas não abandona totalmente a formulação e implementação de políticas. Como o investimento no capital humano é essencial para o mercado de trabalho, e conseqüentemente para o capitalismo, cresce o investimento na educação, seja por meio do financiamento de parcerias público-privadas, seja pela criação de programas e projetos de ampliação do acesso à educação escolarizada em áreas entendidas como estratégicas.

No caso brasileiro, a atual política educacional está sintonizada com a perspectiva Neoliberal da Terceira Via, na medida em que são centralizadas as decisões sobre os rumos da educação nacional, mas são descentralizam a execução dos programas.

Gestão Educacional

Desde de uma perspectiva política, o conceito de gestão educacional foi construída no contexto de democratização do país, no sentido de romper com o conceito de administração dos sistemas escolares. Cossio et al (2010) conceituam gestão educacional como:

[...] um processo político coletivo, que envolve princípios de democracia, de direitos humanos e, prioritariamente, o conceito de participação, abrangendo as políticas educativas, os sistemas ou redes educacionais e as instituições de ensino – básica e superior. (COSSIO et al, 2010, pág. 326).

Os movimentos populares, científicos, sindicais e associativos, fortalecidos e visíveis após a ditadura militar, reconhecendo a importância da gestão escolar para a estruturação de um sistema educacional brasileiro pautado na democracia, lutaram de diferentes formas para que ocorressem mudanças na legislação, criando, assim, condições para a construção de uma educação democrática e transformadora.

A gestão democrática é definida como fundamento da educação pública brasileira na Constituição Federal de 1988, vindo a ser consolidada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-9.394/96) e reafirmada nos princípios do Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e no Plano Nacional de Educação (PNE).

Essa perspectiva democrática de educação, fruto da luta dos movimentos populares que integram o movimento de democratização da própria sociedade, vem sendo subjugada pelo conceito de gestão empresarial/gerencial, pautada na política neoliberal que visa, através das reformas educacionais, empregar um modelo

mercadológico de educação com um ideário fundamentado num tipo particular de qualidade da educação, na eficácia do ensino público e na participação da sociedade civil.

Para Falleiros, Pronko e Oliveira (2010)

A expansão explosiva dos estudos de gestão e administração são expressão de uma visão de mundo de acordo com o qual o importante não é debater em torno dos fins (eles já não existem nesses tempos sem ideologia e de fim da história), mas de gerir de forma eficiente a ordem existente (2010, p. 81).

Ao prevalecer a sociedade de tipo solidário e voluntariosa, chamada pela Terceira Via de sociedade ativa, tem-se como consequência o fortalecimento da relação entre o público e o privado, no qual o poder público financia, na maioria da vezes, a prestação das políticas sociais, que são executadas seguindo uma lógica privatista, ocorrendo o distanciamento dos princípios e valores da gestão democrática e a predominância da orientação empresarial nos sistemas de ensino (PIRES, 2015, pp 48-49).

As parcerias público-privadas são a expressão mais evidente da reforma do Estado e das novas configurações das políticas educacionais, traduzidas em gestão por resultados; orientações, currículos e práticas pedagógicas homogeneizadas e condicionadas às avaliações em larga escala; incentivo à qualificação da performance, medidas pela produtividade (professores, alunos, gestores) e, sobretudo, da formação de um “sujeito instrumental à reestruturação produtiva” (PERONI, 2015), trabalhadores e consumidores adequados à expansão do capital.

Percebendo a gestão educacional como parte do processo social e, portanto, permeada de significados sócio-históricos e políticos, ela é parte fundamental de políticas de Estado e de governo que buscam estabelecer e consolidar determinado modelo de sociedade.

Se por um lado a educação na perspectiva democrática, referenciada socialmente, percebe a qualidade ligada diretamente ao desenvolvimento social dos cidadãos, garantindo que a aprendizagem escolarizada sirva como forma de emancipação dos sujeitos, a qualidade na lógica empresarial está atrelada ao rendimento escolar, passível de ser verificado através de testes padronizados e portanto, diante dos indicadores de desempenho, buscando, portanto, atingir resultados mais expressivos.

Essa lógica mercadológica de qualidade de educação busca atingir a eficácia de resultados, sem uma preocupação direta com o processo educacional, visto que

dissemina a ideia de autonomia dos atores envolvidos no ensino-aprendizagem, e, contraditoriamente estimula a produtividade e competitividade para alcançar os resultados, elegendo a meritocracia e o esforço individual como fatores essenciais para atingir um padrão homogêneo de qualidade escolar, acabando por responsabilizar a gestão escolar pelo fracasso ou sucesso diante dos resultados verificados pelas avaliações de larga escala.

Observa-se com este movimento, diferentes formas de privatização do ensino público, consubstanciado pelos discursos e recomendações dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial, que acredita ser este o caminho mais eficaz para se estabelecer padrões de qualidade e eficiência da educação.

Tamanho seu impacto na gestão escolar que alguns dos programas estabelecidos pela iniciativa privada acabam por se legitimar, tornando-se programas de governo e instrumento de promoção em escala nacional de diversas medidas, conceitos e ideologias que regem o pensamento desde o centro.

A reforma da educação não somente se consolida através da prestação de serviços por instituições privadas, mas também pelo novo olhar diante da gestão educacional pautada na qualidade e eficiência, moldando as políticas educacionais dentro da lógica gerencialista.

Dentro deste contexto se faz necessária a diferenciação de Verger e Bonal (2011) entre a privatização na educação e a privatização da educação.

A privatização da educação consiste em incentivar o aumento da oferta privada e do número de escolas privadas nos sistemas educacionais. A estratégia sugere que esta forma de privatização pode ser realizada por meio de contratos ou subvenções às escolas privadas. O principal objetivo da privatização da educação é ampliar os recursos disponíveis na área da educação em um determinado território. Enquanto isso, a privatização na educação consiste em incentivar que as escolas atuem e funcionem como prestadoras privadas, com o objetivo de torná-las mais competitivas e aumentar os padrões de qualidade. (VERGER; BONAL, 2011, p. 921)

Outro fator relevante é o investimento na estrutura física das escolas por parte do setor privado, modernizando suas dependências e incorporando novas tecnologias advindas do campo mercadológico e adequado para o ambiente escolar. Enfatiza-se ainda o papel midiático em todas as esferas na divulgação destas proposta e de seus resultados, atuando como marketing político e fortalecimento de programas que validam a privatização como solução para as demandas escolares. A meritocracia perpassa todas as esferas, inclusive os discentes são premiados caso atinjam média igual ou superior as

escolas particulares, produzindo nesse processo a competitividade entre os estudantes, característica própria do mercado.

Este discurso ganha força diante das constantes afirmações do setor privado referente a incapacidade de gestão eficaz por parte do Estado, chegando a culpabilizar a administração das escolas públicas, personificando na figura de seus gestores e professores o grande problema que impossibilita uma educação de qualidade.

Os conceitos mercadológicos de eficiência, qualidade e produtividade vão se consolidando como verdades a serem implementadas no ambiente escolar visando uma Gestão de Qualidade Total..

Neste contexto se consolida a gestão gerencial em detrimento da gestão democrática referenciada na Constituição Federal de 1988, corroborada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como princípio da educação pública brasileira.

Considerações finais

Este estudo oportunizou a discussão sobre as tendências e convergências nas pesquisas em políticas educacionais, especificamente com relação às possíveis articulações nos trabalhos apresentados sobre a relação público-privada na gestão da educação.

Enfatizando o destaque dado pela maioria dos estudos realizados por pesquisadores, evidenciaram-se algumas convergências, tais como a Reforma do Estado e a Gestão Educacional.

Assim, a Reforma do Estado se apresenta como necessária para superação da crise atual, onde o Estado deixa de ser o principal responsável pela execução das políticas sociais e repassa a responsabilidade para as organizações da sociedade civil, possibilitando que prevaleça a lógica do mercado. A questão educacional acaba sendo fortemente afetada por essa política, uma vez que o mercado estimula a competitividade, o individualismo e a meritocracia, valores incompatíveis com a formação crítica e transformadora de crianças e jovens.

Assim, as políticas educacionais brasileiras vêm sendo, cada vez mais, influenciadas pelos organismos internacionais e pela iniciativa privada, e gradativamente, a gestão democrática vem sendo substituída por uma gestão gerencialista, que através das reformas educacionais, adota um modelo mercadológico de educação, baseado na busca da qualidade e eficiência.

A reflexão apresentada ressalta a importância dos debates na consolidação do campo de estudos das políticas educacionais. Neste sentido, se avalia como de grande importância o espaço de discussões que evento como ANPED e ANPED SUL oportunizam para os envolvidos no contexto da educação no âmbito nacional.

4.1.2 Parcerias público-privadas no Banco de Teses da Capes – 2011-2012

No âmbito das parcerias público-privadas nas políticas educacionais brasileiras, especificamente da educação básica, este tópico pautou a construção de um mapa das pesquisas construídas em Programas de Pós-graduação de Mestrado e Doutorado do Brasil. Coletaram-se dados no Banco de Dissertações e Teses da Coordenaria de Pesquisa da Educação Superior (CAPES), que é o portal responsável por aglutinar tais trabalhos. As fontes materiais examinadas foram os resumos dos trabalhos, que são os documentos disponibilizados por este Banco, ainda que tenham sido buscados os textos completos de alguns estudos, junto aos Portais e Bibliotecas onde foram realizados, para melhor compreendê-los. Ressalta-se que a pesquisa queria analisar investigações da última década, porém em face de problemas e desatualizações do próprio portal, o período disponível foi de 2011 e 2012, o que reduziu o arcabouço do exame.

Mesmo que reduzido o campo de análise a um biênio, foi encontrado um conjunto expressivo de 25 trabalhos, realizados não somente em diferentes regiões e Estados, Universidades e cursos de Pós-Graduação, como também abordando diferentes formas de parcerias público-privadas concretizadas na educação escolar pública do país.

Caracterizando tais pesquisas quanto à região, estado, mantenedoras das Universidades a que estão vinculados os trabalhos, Curso e nível do Programa em que foi realizado, e tipo metodológico da Pesquisa, podem-se assim resumi-las: 07 pesquisas na Região Sul, sendo 01 no Rio Grande do Sul, mais especificamente, na Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), já os outros se dividiram em 03 no estado do Paraná, 02 na Universidade Estadual de Maringá (UEM) e 01 na Universidade Tuiuti do Paraná (UTP); outros três em Santa Catarina (SC), 02 na Universidade Federal do Estado (UFSC) que se encontra na cidade de Florianópolis e o outro estudo na Universidade do Sul de SC (UNISUL). Oito pesquisas realizaram-se em Universidades do Sudeste do país, três delas no Rio de Janeiro (RJ) e outras três em São Paulo (SP), duas em Minas Gerais (MG) e uma no Espírito Santo (ES). Além disso, em menores cifras, quatro estudos realizaram-se em Cursos no Centro-oeste, todos eles no Estado do Mato Grosso

do Sul (MS); 03 se efetivaram no Nordeste, 01 na Bahia e 02 no Ceará; afora 02 pesquisas terem sido efetivadas no Norte, junto à Universidade Federal do estado do Pará.

Quanto à esfera institucional em que se realizaram, 17 são de Universidades públicas e divididas em 13 de corte federal e 05 de mote estadual (02 na UEM; 02 na UERJ e 01 na UNESP), enquanto 07 advêm de unidades Privadas (UTP, UNISUL, UNICID e UNIMAR), sendo 03 delas confessionais (ULBRA; PUC-RJ; UCDB). No âmbito das pesquisas, 01 trabalho resultou de Curso de Mestrado profissional e 04 de Doutorados Acadêmicos, tendo sido as demais 20 investigações executadas em Mestrados Acadêmicos. Afora isso, 21 dos estudos foram realizados dentro de Cursos de pós-graduação em Educação, ao passo de outros 04 em outras áreas: 01 em Serviço social; 01 em Ciências Contábeis, 01 no campo do Direito, e 01 no Mestrado Profissional de Avaliação das Políticas Públicas. Sobre o tipo da pesquisa, 13 estudos centraram-se em Análises Documentais, principalmente de políticas e relatórios; 11 adentraram em campo empírico, apreendendo fontes e dados diretos, e apenas 01 investigação se efetivou, centralmente, a partir de uma análise do tipo bibliográfica.

O quadro 7 apresenta os 25 trabalhos coletados, com seu título e autoria. Ao analisá-los, os trabalhos foram aglutinados em torno de eixos, que resultaram em 5 categorias analíticas: (I) *Legislações: As vias de operacionalização das parcerias público-privadas*; (II) *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e seus programas*; (III) *Políticas Nacionais Educativas: Educação Infantil; Atendimento Especializado e Educação de Jovens e Adultos (EJA)*; (IV) *ONGs e fundações empresariais*; (V) *Sujeitos da educação: Certificação, exames de avaliação e sistemas de ensino apostilado e consequências*.

Por entender que a categorização aponta uma melhor sistematização textual, o que potencializa compreensões e reflexões frente aos propósitos almejados, na sequência do quadro, ainda que se entenda que são diretas as relações e articulações entre cada categoria, tratou-se de cada categoria em separado a partir dos trabalhos que as compõem.

QUADRO 7 - TRABALHOS QUE ABORDAM A TEMÁTICA NO BANCO DE TESES DA CAPES

1. Parceria Público-Privada: Efetividade dos Serviços Públicos.	SERVA, Fernanda M.
2. Dimensões Políticas e Jurídicas do dever do Estado com o direito à Educação: Implicações da Relação entre a esfera Pública e Privada por meio das OSCIP'S.	SILVA, Deive B. da.
3. Uma análise dos relatórios de gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação à luz da Governança aplicada ao Setor Público.	SILVA, Sheila M. da.
4. Políticas de Financiamento e Gestão da Educação Básica (1990-2010): Os Casos Brasil e Portugal.	SILVA, Jani Alves da.
5. Dinheiro Direto na Escola, Gestão democrática e Público não-estatal: Uma Avaliação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza.	CAMPELO, João Inácio.
6. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Espírito Santo: Tensões entre Estado e mercado no processo pioneiro de terceirização.	RODRIGUES, Paulo Da S.
7. Financiamento e Educação Profissional: Análise do Programa Brasil Profissionalizado no Estado do Pará.	NASCIMENTO, Adriane S.
8. A Parceria Público-Privado na Educação Infantil: Os Programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância.	MORGADO, Suzana P.
9. As instituições de Educação Infantil contratadas de Esteio: Uma parceria público-privada	OLIVEIRA, Pablo Rodrigo.
10. A relação público-privada na Educação Infantil: Um estudo sobre os convênios com entidades privadas na rede municipal de Educação de Joinville/SC.	GEOVANI, Zarpelon.
11. As parcerias entre o público e o privado na oferta da Educação Infantil em municípios médios paulistas.	CASAGRANDE, Ana Lara.
12. Publicização/privatização da Educação Especial no Paraná: gestão Requião 2003-2010.	MORAIS, Valdete A. V.
13. Os impactos da política de Atendimento Educacional Especializado: Análise dos indicadores educacionais de matrículas de alunos com deficiência.	REBELO, Andressa Santos.
14. Educação de Jovens e Adultos privados de liberdade e o Programa Nacional de inclusão de jovens em unidades penais do Estado do Rio de Janeiro.	AGUIAR, Alexandre da S.
15. Política Educacional para Jovens e Adultos no Estado de Mato Grosso do Sul (1999-2006).	MAIOLINO, Elielma de S.
16. Os argonautas da cidadania no mar da educação: movimentos sociais, ONGs e fundações empresariais na escola pública brasileira.	SOUZA, Kelly Cristina R. de.
17. Território, desigualdade urbana e política pública: considerações à dimensão territorial do Programa Escolas do Amanhã.	BRANDT, Daniele Batista.
18. O Público e o Privado na Educação Básica: O Programa Escola que Vale em Barcarena.	BRITO, Klener Kleni Costa.
19. O Projeto Realfabetização no Município do Rio de Janeiro: A Participação dos docentes da 7ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE) como avaliadores da Política Educacional.	SOUZA, Carla da Mota.
20. Política de Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS: Implicações da Parceria Público-Privada (2005-2008).	DANTAS, Luciana Cristina.
21. As Parcerias Público-Privadas no Programa de Educação Para Todos: Uma Análise Marxista.	FEITOSA, Eveline Ferreira.
22. A Certificação Ocupacional de Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande MS: Implicações para a Gestão	PEREIRA, Hildete da Silva.

Escolar (2001-2004).	
23. A Relação Público-Privada de Novo Tipo e Trabalho Docente.	OLIVEIRA, Alessandra S.
24. Implicações da Prova Brasil na Formação Continuada de Professores: Uma Análise da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis - (2005/2010).	OLIVEIRA, Lucimara D. de.
25. Parcerias Público-Privadas em Educação: Construção De Sujeitos.	PERINASSO, Claudio.

Fonte: Banco de Dissertações e Teses – Capes
Elaborado por Susana Scherer

(I) Legislações: As vias de operacionalização das parcerias público-privadas.

Esta categoria contou com 02 trabalhos bastante interessantes, contextualizando a legalização das relações de parcerias nacionalmente. A pesquisa de Serva discute as vias legislativas das parcerias público-privadas no Brasil e seus efeitos na educação pública. Primeiro aponta o alicerce constituído na Constituição Federal de 1988 que no seu artigo 175 estabeleceu o regime básico das concessões e permissões. Depois examina a importância da Lei nº. 11.079 de 2004, para os contratos públicos administrativos, em regime de concessões, entre a iniciativa privada e a Administração Pública, tendo como objetivo: “reunir esforços para aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos, suprir a insuficiência de recursos e das restrições de gastos do setor público e propiciar acesso às eficiências do setor privado”.

Neste sentido, Silva D. apresenta uma pesquisa bibliográfica enfocando a jurisdição das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as quais se constituem através de doações empresariais e descontos em imposto de renda, consolidando daí alta possibilidade para os conveniamentos entre esfera privada e âmbito público. É enfocado, propriamente, o papel do Plano de Reforma do Estado em 1995, o qual “provoca em seu dever constitucional para com o direito à educação, por meio das parcerias entre o setor público e o setor privado, especialmente, por intermédio das OSCIPs”. Sendo também articulada a função das leis regulamentares do terceiro setor, à luz das dimensões político-jurídicas estabelecidas na Constituição Federal de 1988, as quais viabilizam, em resumo, “às OSCIP’S a função constitucional de substituição do Estado no cumprimento de seu dever com o direito à educação, indo além da atividade colaborativa no âmbito educacional, prevista na C.F./1988”.

(II) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e seus programas

Nesta categoria enumeraram-se 05 pesquisas, desveladas, basicamente, por entre políticas de financiamento e gestão escolar no Brasil. Silva S. tece um percurso sobre Políticas de Financiamento e Gestão da Educação Básica entre os anos de 1990-2010 no Brasil e em Portugal. Utiliza, para tanto, documentos produzidos pelas Organizações e Organismos Internacionais, alocando-os “no âmbito da mundialização do capital, o qual se corporificou em ações governamentais que expressaram elementos de continuidade ou de ruptura por meio de uma agenda globalmente estruturada para a educação”. Deprendendo, por meio de tais materiais, interferências, com hibridismos, por sobre as bases das políticas escolares brasileiras e portuguesas.

Silva J. analisou relatórios de gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à luz da concepção de Governança, dentro de uma autarquia federal incumbida de financiar a implementação de políticas públicas educacionais, viabilizadas pelo FNDE e com base nas diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Apontando uma sintonia entre as indicações trazidas pela bibliografia sobre o conceito de governança e os materiais estudados; e no mesmo sentido, uma conformidade com as boas práticas de governança neste setor público brasileiro.

Outras três pesquisas aferiram parcerias dentro de programas específicos do PDE, financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Campelo exprime apontamentos sobre o Programa Dinheiro na Escola (PPDE), desdobrado no Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) em Fortaleza. É chamada atenção para a descentralização do financiamento da educação pública municipal que acaba sendo, em muito, “porta aberta” para a privatização do ensino através de convênios com ONGs, o que, ao fim, traz sérias implicações, fragilizando os princípios de gestão democrática e a força coletiva, principalmente, dos Conselhos Escolares e Unidades Executoras alinhavadas pelo PDDE.

Nascimento ao examinar o Programa Brasil Profissionalizado, na rede estadual de ensino do Pará, “identificou uma recorrente disputa entre as instâncias públicas e o setor privado, pelo fundo público para financiar a educação profissional, pois não há uma definição legal e constitucional de destinação de recursos para a oferta pública do ensino profissional”. Em direção parecida, porém, com outro foco, Rodrigues estudou o serviço de terceirização no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir da merenda escolar na rede estadual do Espírito Santo. Esta modalidade é

recorrentemente eleita por muitos governos e foi neste caso, “apresentada aos diretores como a solução para desenvolvimento do PNAE, na medida em que considerou que a contratação de empresas para prestar os serviços relacionados à merenda asseguraria ganhos na gestão pública”. Contudo, a pesquisa delatou uma realidade que é a vivenciada por todas as redes municipais e estaduais que fazem conveniamentos: falta de mecanismos que viabilizem o acompanhamento, assim como a fiscalização e o controle das ações de contratações, principalmente nesta especificidade o que concerne à qualidade alimentícia oferecida.

(III) Políticas Nacionais de Educação: Educação Infantil; Educação Especial; Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Esta categoria teve o maior número de trabalhos, um total de 08 e relacionados pelo destaque às relações de parceria dentro de três campos políticos: 04 estudos, de Morgado, Oliveira P., Zarpelon e Casagrande, trataram da Política Nacional de Educação Infantil (PNEI). 02 investigações de Moraes e Rebel estudaram a Política de Atendimento Educacional Especializado; e os 02 levantamentos de dados de Aguiar e Maiolino desmembrando cenários referentes à Política Educacional Para Jovens e Adultos (EJA).

Morgado ao estudar o Programa Infância Melhor (PIM) e o Fundo do Milênio para a Primeira Infância, por serem os viabilizadores do PNEI. Assinalou a existência de “uma linha tênue que oscila entre a garantia do público e do privado, da educação e da assistência, do direito constitucional e da garantia de acesso”, apontando tal papel sendo amplamente assumido por instituições como UNESCO e UNICEF, em nível nacional e internacional, dentro dos quais se observam pressupostos neoliberais e empresariais.

Oliveira P. chamou de nova categoria, as escolas contratadas no município gaúcho de Esteio. E observou que tais “práticas de contratação ao afastar o poder público municipal da provisão direta da educação infantil, reforçam os controles reguladores sobre as instituições, o que resulta em aprofundamento dos efeitos de poder que se exerce sobre elas”. Zarpelon, similarmente, depreendeu a postura do poder público municipal instrumentalizando o conveniamento como forma de transferência de recursos voluntários a organizações civis, que oferecem serviços de creche e pré-escola em Joinville, opção eleita por dirigentes locais no início dos anos de 1990, fortalecendo-

se a partir de 2005 e arrefecida em 2010, com a criação de “creches Comunitárias e Domiciliares” e também instituições particulares abrigadas dentro de um instituto de caráter filantrópico. Não obstante, Casagrande evidenciou o maior número de parcerias dentro do PNEI concretizado no período do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), que se encerrou em 2007, quando foi criado o FUNDEB. Conforme tal pesquisa, esta política resultou na propagação de parcerias para o suporte de atendimento à demanda, potencializando a oferta do setor privado sobre o público na Educação Infantil nacional.

As investigações de Morais e Rebel enfocaram a Política de Atendimento Educacional Especializado. Morais estudou a Educação Especial em Joinville no Paraná, na Gestão de Requião (2003 a 2010), quando entidades filantrópicas, sem fins lucrativos, passaram a responder pela prestação de serviços a escolas especiais e de deficientes intelectuais. Segundo o estudo, tais entidades tornaram-se hegemônicas, exercendo influência na determinação da política pública relacionada à Educação Especial, recebendo também incentivo financeiro para custear suas atividades na área; no entanto, prática cerceada por falta de discussão local e envolvimento das famílias e da comunidade desta população. Por sua vez Rebel enfocou o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, legalizado em 2007, no sentido de impulsionar as escolas públicas brasileiras a desenvolverem Atendimento Educacional Especializado em salas regulares/comuns, em Corumbá/MS. Em que pese as iniciativas propostas em lei, foi delatado um tímido aumento de matrículas de alunos com deficiência na rede regular de ensino. Configurando-se as mudanças com marcas de democratização de acesso, mas pouco efetivas no campo da permanência e qualidade, principalmente, pela falta de direcionamento de recursos públicos e porque os interesses desta área apresentam-se disputados entre setor público e instituições privadas dentro de um viés assistencialista, o qual vem conseguindo obter, em verdade, a garantia por tal financiamento e oferta, e que acaba abstando movimentos democratizantes e com vistas à garantia de direito e qualidade educacional a este agrupamento.

Aguiar e Maiolino desmembraram cenários da Política Educacional Para Jovens e Adultos (EJA) com dois diferentes enfoque. Aguiar centrou no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Urbano), entre 2009 e 2011, e dentro de duas unidades penais do estado do Rio de Janeiro que abrigavam o Programa em caráter experimental, no âmbito das ações do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI).

Maiolino analisou a relação Estado/sociedade civil na execução do Programa Brasil Alfabetizado, como política educacional para a EJA no Estado do Mato Grosso do Sul, assumindo, principalmente, o fato de que as políticas públicas entre os anos de 1999 a 2006 apresentaram-se por projetos e programas de entidades governamentais em conjunto com ONGs. Observou-se que em suas conclusões ambos os estudos averiguaram a EJA mais posta no campo da formalização de direito ao acesso e também com programas pontuais, do que como política estatal e imbuída de qualificar esta população dentro das especificidades e diversidades socioculturais que se inscrevem.

(IV) ONG's e fundações empresariais.

06 trabalhos inseriram-se nesta categoria. Feitosa examinou o papel propagado pelo Programa mundial “Educação para Todos” (EPT) e assumido no Brasil pelo movimento Todos pela Educação, envolvendo várias ONGs, Bancos e empresas como Vale, Gerdau, Rede Globo, etc. e pautando a direção na execução de parcerias público-privadas. Observou-se que: tal “proposta empresarial de educação reafirma a sua condição de mercadoria [...]. Atrelando-se cada vez mais ao setor privado pela intermediação das referidas parcerias como fonte de financiamento e porta de entrada do comando empresarial no setor educacional”.

Souza K. ao fazer um exame das ONGs, tentando entender seus interesses sociais e, ou empresariais, questiona: “seriam essas organizações da sociedade civil “argonautas” que heroicamente navegam contra a corrente neoliberal ou, ao contrário, seriam elas representantes de um pensamento de princípios liberais, que privatiza responsabilidades e minimiza o papel do Estado?”. Reconheceu, na I Conferência Nacional de Educação, forte presença nos discursos de um conjunto de novos atores, de entidades, organizações, associações, empresas e fundações, de cunho mercadológico, almejando criar novas dinâmicas de ação no espaço de definições das políticas públicas escolares, principalmente, direcionar o caminho da educação e da qualidade que se concretizam na escola.

Os estudos seguintes estudaram programas de esferas privadas dentro da educação pública. Brito analisou o programa “Escola que Vale”, uma parceria entre a Prefeitura de Barcarena/MG com a Fundação Vale, no período de 2000 a 2008. As conclusões da pesquisa ilustraram a não concretização dos anseios almejados, pois o programa “não se mostrou como canal condutor de eficiência educacional, a partir dos

fracos indicadores de qualidade alcançados pela gestão educacional, ao contrário, o que se percebeu foi um aumento do grau de submissão da esfera pública em relação à esfera privada”. Brandt investigou o Programa “Escolas do Amanhã. Política de educação que foi adotada pela cidade do Rio de Janeiro durante o Governo Eduardo Paes, a partir de 2009. Tais ações fizeram parte do projeto “Fábrica de Escolas”, da empresa Odebrecht, e em maioria foram executadas pela OAS³ empreendimentos. Construindo 150 escolas, em “áreas de risco”, “territórios conflagrados” ou regiões concebidas como de “riscos à qualidade do ensino”. Os resultados da pesquisa apontaram, ao invés de um abrandamento, o reforço do “lugar mítico da favela como espaço do risco, da violência e das classes perigosas”. Além de materializações de “um projeto de educação escolar que dilui as fronteiras entre público e privado [...]. Apresentando importantes limitações quanto à garantia do direito à cidade e à educação de qualidade”.

As pesquisas de Souza S. e Dantas investigaram parcerias firmadas com o Instituto Airton Senna (IAS). O primeiro pesquisou a ação do Projeto Realphabetização, implantado em 2009, na Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro com o IAS, com vista à correção de fluxo de alunos com distorção idade/série, não alfabetizados, do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental. Foi aclarada uma frágil e ultrapassada fundamentação pedagógica do Projeto Realphabetização, e assumida como discutível a efetividade do Projeto na correção do fluxo escolar dos alunos, pois nem as metas propagadas pelo Projeto foram atingidas, já que os dados percentuais de êxito constatados foram bem inferiores ao que era anunciado como foco do Projeto; além do que, foi manifesto um caráter autoritário e renegador do protagonismo docente no bojo da prática pedagógica. O objeto de Dantas se referiu às “mudanças”, entre 2005 a 2008, na política de gestão educacional da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, após o encerramento da parceria que foi celebrada entre 2001 e 2004 no município. E aferiu, muito mais forte do que qualquer coisa, uma grande incisão desta política sobre o controle gestor e também no aumento da responsabilização sobre tais atores e professores pelos resultados de desempenho da escola e alunos.

(V) Sujeitos da educação: Certificação, exames de avaliação, sistemas de ensino apostilados e suas consequências.

³ Para saber mais, veja-se a página da empresa em: <http://www.oasempreendimentos.com/grupo-oas/>.

Nesta categoria os trabalhos propõem discussões sobre efeitos das relações de parcerias público-privadas nas pessoas (gestores, professores). Por exemplo, Pereira centrou-se nos reflexos sobre os gestores escolares, analisando a Certificação Ocupacional de dirigentes escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, estado de Mato Grosso do Sul, dentro do Programa “Escola Campeã” firmado em parceria com o IAS de 2001 a 2004. Apontou especialmente o papel desempenhado por tal certificação ocupacional, pautando uma “escola eficaz” e que modificava amplamente a prática do gestor escolar, por prepor: seleção de candidatos, curso de capacitação em gestão; afora da certificação ocupacional como permissão para assumir o cargo. Os quais condicionavam a substituição de gestores quando não encaminhavam práticas conforme o que era exigido, sobretudo, porque no município não existiam eleições diretas.

Já Oliveira A. pesquisou especificamente os efeitos sobre o trabalho docente. Pautou o que intitulou como um “novo tipo” de privatização: os sistemas de apostilamentos de ensino. A partir de uma experiência local apontou que embora os sistemas de ensino apostilado sejam adotados sob a justificativa de melhorar os indicadores educacionais, eles, entre outros aspectos, “reconfiguram o trabalho docente, homogeneizando suas práticas e incidindo sobre sua autonomia”. Oliveira L. em caminho parecido, analisou a formação continuada de professores do ensino fundamental na Rede Municipal de Ensino (RME) de Florianópolis – SC. O autor verificou indicadores de desempenho de estudantes das escolas, nas edições de 2005 a 2009, da Prova Brasil e as médias alcançadas pela rede, e a organização da formação continuada dos docentes no período entre 2005 a 2010. Encontrou não somente uma supervalorização dos resultados e desta avaliação junto aos documentos produzidos pela secretaria municipal, bem como a intensão de utilizá-los na formação continuada dos professores. Isso ficou bastante evidente quando em 2007 foi criado o sistema de avaliação próprio: “Prova Floripa”, e em 2009 na compra do Sistema Educacional UniBrasil (SEU).

Por fim, Perinasso focou o plano formativo humano das parcerias público-privadas educacionais. Levantando as iniciativas no Estado de São Paulo desde os anos 1960, quanto à parcerias público-privadas para concessão de infraestrutura física, humana e pedagógica institucionais. Identificou algumas ações principais desenvolvidas numa escola “apadrinhada” por tal tipo de relação, da esfera da formação inicial do

professor, do seu saber teórico/prático bem como ao que se desenvolve no chão-escolar e no âmbito da qualidade do ensino propriamente dita, principalmente, almejando coletar elementos acerca da melhoria da qualidade escolar. Demonstrando fortes potências da pauta de interesse destes movimentos, sobretudo no sentido da formação ideológica, o que essencialmente à “construção de sujeitos”, ou seja, certos tipos humanos e sociais, onde a escolarização é incumbida a desempenhar um papel basilar.

Algumas considerações sobre a revisão conceitual: Anped e Banco de Teses da Capes

A centralidade da temática parte da redefinição do papel do Estado moderno, tendo em vista a implementação do gerencialismo na forma de administrar e da governança pública na forma de articulação e estratégia política, tendo na parceria público-privada uma das suas principais expressões.

Arelada a estas questões, como embasamento necessário para a afirmação deste modelo no cotidiano das pessoas, os textos dão destaque para a organização dos grupos hegemônicos que têm por objetivo provocar o consenso e a aceitação dos grupos menos privilegiados, criando a ideia de que estão sendo ouvidos e atendidos nas suas necessidades e interesses. E ainda, o faz a partir de conceitos plenamente aceitos nos diferentes segmentos e camadas da sociedade, mas dando-lhes um sentido diferente àqueles que originariamente têm, a exemplo dos conceitos apontados no texto como: democracia, participação, solidariedade, igualdade, entre outros.

Fica evidente nos trabalhos analisados a diversidade de entidades que figuram nos contratos de parcerias com os órgãos públicos de educação, nas três esferas, mas sobretudo, com os entes subnacionais, formando uma “rede de políticas” ou redes de governança”. Para Shiroma (2016), citando Tripodi (2014, p. 251),

o termo governança em rede é mais amplo que “governo” porque envolve atores não governamentais evidenciando que não são nítidas as fronteiras entre público e privado. A autora ressalta o papel do Estado nas redes de governança, destacando as complexidades regulatórias, o exercício de controle social e a responsabilização (SHIROMA, 2016, p. 78).

Tais grupos são formados pelo que Apple (2000, p.43) chama de “guarda-chuva ideológico”. O elo integrador entre Estado-Mercado-Sociedade é a governança, visto que compreende os pontos de partida para a nova estruturação das relações do Estado em direções complementares: por um lado as relações entre as instituições dos níveis

federal, estadual e municipal e, por outro lado, as relações com o setor privado/empresarial, assim como com os atores da sociedade civil, notadamente parte do setor de mercado.

No primeiro caso são definidas as competências de cada esfera e o regime de colaboração, quais sejam: financiamento, sistema de controle e avaliação dos projetos e programas em desenvolvimento. No segundo caso, o Estado desenvolve parcerias com o setor privado e/ou com outras configurações institucionais, tais como ONGs, OSCIPs, Fundações, etc., e transfere a responsabilidade de atuação no campo das políticas sociais.

Pecci (2008) conclui que:

o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses). (PECCI, 2008, p. 42)

De forma geral, é possível afirmar que os princípios da reforma adotados pelo Estado, com foco na administração gerencial e nas parcerias público-privadas, agruparam um novo arranjo no âmbito político (Estado, Mercado e Sociedade Civil), definindo a governança como a forma para gerir a esfera pública e enfrentar a crise.

O gerencialismo e a governança, no quadro da NGP, tem sustentado a reforma na educação, visando, entre outros aspectos, metas e resultados, e caminhando a largos passos para tornar-se tanto ou mais excludente e seletiva do que antes foi. Uma educação que, atendendo as exigências internacionais de superação de índices, e utilizando-se de mecanismos gerenciais, legalizou a ampliação do acesso à educação formal à grande maioria de crianças e jovens em idade escolar, mas não oferece as condições adequadas para garantir que esses estudantes permaneçam e que esses espaços de aprendizagem estejam de fato comprometidos com uma educação democrática, de qualidade, com justiça social.

Na esfera estritamente privada, é promovida a educação para as minorias, de característica elitista, ideologicamente atrelada a concepções e valores conservadores, altamente competitiva, cujos clientes/ alunos são formados para assumir os cargos de liderança e poder na sociedade e que, do ponto de vista mercadológico, tem proporcionado grandes lucros a seus proprietários.

4.2 A nova gestão pública: governança e governança educacional

Como já abordado em vários trabalhos analisados no tópico anterior, o setor público tem passado nos últimos anos por uma reforma estrutural que vem alterando de forma significativa as concepções e os objetivos que orientam as formas de gestão e o funcionamento das instituições. Essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado e são usadas como referência para organizações públicas em todas as esferas de governo. Hays e Plagens (2002) apud Secchi (2009, p.348), dão uma noção da magnitude dessas reformas: "estratégias aclamadas de reforma têm vindo diretamente do setor privado numa onda que talvez possa ser considerada a mais profunda redefinição da administração pública desde que esta emergiu como uma área de especialidade identificável".

O modelo burocrático tornou-se o alvo das mais duras críticas por ser considerado inadequado para o contexto contemporâneo por sua ineficiência, morosidade, hierarquização e deslocamento das necessidades dos cidadãos.

De acordo com Secchi (2009), dois modelos organizacionais e um paradigma relacional foram apresentados como alternativas ao modelo burocrático. A administração pública gerencial (APG) e o governo empreendedor (GE) são modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas. O movimento da governança pública (GP) se traduz em um paradigma relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.

Tais modelos, também chamados de pós-burocráticos (MAROY, 2011, BALL, 2001, 2005), passam a ser utilizados como elementos-chave para a efetivação dos conceitos neoliberais, buscando assim, paralelamente a iniciativa de liberar as forças do mercado e reduzir o tamanho e as ações do Estado, aumentar a eficiência do setor público e reduzir o seu custo.

A reforma gerencial visa adotar no setor público o modelo organizacional e de gestão utilizado pelas grandes corporações da iniciativa privada, ou seja, busca inserir na raiz do sistema público conceitos e práticas voltadas à eficiência e eficácia, competitividade, administração por objetivos, meritocracia e demais concepções

oriundas de um meio em que a finalidade é a obtenção de lucro e que, portanto, dispensa pouca atenção para as finalidades sociais.

Para Ball (2001), o novo paradigma da gestão pública centra-se em alguns pressupostos: - atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços; - substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, nos quais as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de *feedback* dos clientes e de outros grupos de interesse; - flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos; - maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo o estabelecimento de objetivos de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do setor público.

É importante destacar que o gerencialismo apresenta variações e que, dependendo do contexto, é possível identificar uma ou outra abordagem ou, ainda, ambas numa mesma instituição. Newman e Clarke (2012) esclarecem que

A primeira (às vezes denominada *neotaylorismo*) é um pragmatismo racional de meio-fim que privilegia a eficiência e a produtividade e que favorece relações transacionais de intercâmbio e contratação. Frequentemente isto está associado a sistemas rígidos de controle, metas em cascata e rígido monitoramento de desempenho. A segunda (que se tornou conhecida na década de 1990 como *novo gerencialismo*, é mais *centrada nas pessoas* e orientada para qualidade e *excelência*; aqui os programas de mudança de cultura procuram *deixar a força de trabalho livre* para inovar e aperfeiçoar os serviços e para introduzir organizações mais centradas no cliente e olhando para fora (p.09).

O Governo Empreendedor (GE) é complementar à perspectiva gerencial, cujas ideias foram utilizadas com maior intensidade nos Estados Unidos nas eleições presidenciais de 1992 (SECCHI, 2009). O autor destaca as prescrições de Osborne e Gaebler (1992) que sintetizaram em uma lista de 10 mandamentos a receita para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz. Os dez mandamentos do GE são apresentados de forma resumida a seguir:

- governo catalisador — os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- governo que pertence à comunidade — os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- governo competitivo — os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
- governo orientado por missões — os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;
- governo de resultados — os governos devem substituir o foco no controle de inputs para o controle de outputs e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos;
- governo orientado ao cliente — os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- governo empreendedor — os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
- governo preventivo — os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;
- governo descentralizado — os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
- governo orientado para o mercado — os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências

regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

O movimento da governança pública emerge, da mesma forma que os modelos anteriores, no contexto da implementação das políticas neoliberais em oposição ao termo governo que está fortemente marcado pelo adjetivo estatal (OLIVEIRA, 2011), mas vai além, pois não fica circunscrito às mudanças no interior da máquina pública, se refere diretamente à redefinições no papel do Estado e nas funções dos governos, assim como as suas relações com a sociedade. Por isso é um paradigma relacional, alterando sobremaneira a forma e o cenário em que são formuladas e implementadas as políticas públicas. Para Shiroma (2016, p. 76), “são novas formas de ação política”.

Governança e governança educacional

Desta forma, acredita-se que o conceito de governança é útil para compreender as transformações no papel e funções do Estado, em diferentes escalas, sobretudo a relação entre o público e o privado e as implicações para as políticas educacionais, mas também do Estado com os organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, principal formulador de políticas para a educação no atual contexto.

De acordo com Reis (2013), foi Ronald Coase que, num artigo intitulado «The nature of the firm», em 1937, que trata pela primeira vez do termo *governance*, referindo-se aos dispositivos adotados pelas empresas para reduzir os custos de transação, resultantes da coordenação econômica. Mas é em 1975 que este conceito se formaliza com o trabalho do economista americano Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. A partir de então, o conceito de *governance* difunde-se, mas também se diferencia, no âmbito das análises econômicas à problemática da coordenação. O significado de *governança* não é sinônimo de governabilidade nem tem como objeto de estudo a arquitetura institucional de um dado sistema jurídico-político. O seu significado é mais aberto e distintivo, na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais.

A autora destaca que é possível encontrar nove abordagens de governança em que se cruzam diferentes disciplinas, com abordagens metodológicas e analíticas distintas. No primeiro grupo destaca:

a (i) *good governance*, (ii) *good governance – nova gestão pública* e (iii) *governança empresarial*. Neste caso, o termo *governança*, quer como paradigma científico, quer como referencial político, afirma-se nos anos de 1990, surgindo como um potente motor de reformas ao nível de métodos de decisão e de ação coletiva que tem em conta a evolução do papel do Estado. Face aos processos de «globalização», à emergência de novas categorias de atores (diversas organizações mundiais) e à integração económica de várias zonas e regiões do globo, impõe-se uma redefinição do lugar e do papel do Estado, cujas configurações possíveis confrontam a sua legitimidade e o seu tradicional princípio de soberania. (REIS, 2013, p.13)

Para Amos (2010)

O debate sobre governança é proveniente da ciência política e das ciências sociais e foca as mudanças ligadas às novas constelações das relações do Estado com os interesses sociais no sentido mais amplo possível. Sob essa perspectiva, governança adquiriu o status de novo termo para analisar essas mudanças tanto no contexto interno de um Estado-nação como no âmbito das relações internacionais (p.25).

Shiroma (2016, p. 76) afirma que o termo governança é utilizado em várias áreas – ciência política, administração, economia e sociologia, relações internacionais, entre outras e cita Vasconcellos (2011):

No setor público, a utilização do conceito tem servido para legitimar as políticas neoliberais e os processos de desestatização. Os actores políticos têm-no utilizado num sentido normativo de modo a legitimar a realização de reformas na administração pública ou nas estruturas políticas institucionais, como no caso do debate acerca da “nova gestão pública” (Rhodes, 2000), ou ainda no discurso e nas práticas da “boa governança” utilizada nas agências internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial. No caso do sector privado, a ênfase centra-se na “boa governança corporativa”, segundo a qual “o mundo dos negócios deveria arcar com maiores responsabilidades, por exemplo, na área dos direitos dos consumidores e da protecção do ambiente”. No caso do terceiro sector, para legitimar e defender as actividades sem fins lucrativos que complementam a acção do Estado”. (VASCONCELOS, 2011, p.25)

Harvey (2005) entende a governança como a coalizão de forças mais amplas em que o governo e a administração desempenham apenas um papel facilitador e coordenador, decorrendo daí a importância dos agentes da sociedade civil.

A sociedade civil, nessa perspectiva, assume um papel central, tanto para realizar os serviços entendidos como “não exclusivos do Estado”, quanto para legitimar o modelo através do controle à distância (avaliações, conselhos, agências reguladoras) das ações realizadas, dando a ideia de transparência e controle social.

A principal característica desse modelo de governança são as “parcerias público-privadas”, a partir das quais os empresários integram-se a busca de fontes externas de financiamento e investimentos, justificadas como respostas à crise fiscal.

Para Oliveira (2011), dois grandes difusores da “governança” são o Banco Mundial e a Terceira Via. A Terceira Via, idealizada por Giddens (1999) se apresenta como uma alternativa ao neoliberalismo ortodoxo e ao socialismo, sugerindo um *welfare* positivo, o que significaria o enfrentamento dos dilemas atuais a partir de outro formato de Estado-Nação, mais flexível, descentralizado, colaborativo, superando fronteiras e dicotomias. Daí a noção de governança, pois pressupõe a coesão, a capacidade administrativa e reguladora de agências que não fazem parte de qualquer governo e garantiria a transparência por meio da participação ativa da sociedade civil (OLIVEIRA; BONOW, 2014).

As medidas descentralizadoras vêm acompanhadas nessas reformas da noção de democracia participativa como envolvimento da sociedade civil na implementação ou execução das políticas sociais (OLIVEIRA, 2011).

Para a autora

Trata-se de uma reconstrução do Estado em relação á sociedade civil, nomeada de parceria, em que o envolvimento de atores sociais, no nível individual e coletivo, são constantemente buscados, tendo por objetivo encontrar soluções locais para problemas que são muitas vezes de ordem geral. Outro conceito bastante evocado nessas reformas é o de coletividade ou colegialidade, no sentido de criar a noção de um “nós” comprometido com o destino, ou melhor, com a eficácia da execução das políticas (OLIVEIRA, 2011, p. 83).

Desta forma, se pode dizer que o modelo de governança proposto pelo Neoliberalismo da Terceira Via visa a flexibilização do Estado e implica na sua permeabilidade à adoção de políticas oriundas de outros locais, sobretudo de agências e organismos multilaterais, supondo a existência do termo “governança transnacional”.

A “governança transnacional” se refere ao fortalecimento dos mecanismos de regulamentação transnacionais e não globais, conforme afirmam as editoras Marie-Laure Djelic e Kerstin Sahlin-Andersson, na introdução à *Transnational Governance* (2006), citadas por Amos (2010, p. 34) e caracteriza-se pelo declínio da confiança, portanto, pelo aumento do uso de mecanismos de monitoramento e ações de auditoria, baseados em evidências, como é o caso das políticas de avaliação em larga escala e dos indicadores educacionais.

É transnacional porque ultrapassa as fronteiras nacionais, e não é global, pois não se trata de acordos entre nações, mas de arranjos, projetos e políticas, sob a coordenação de entes supranacionais (Banco Mundial, OCDE).

Reis (2013) conclui que

Governança pode traduzir-se pelo modo de coordenação dos diferentes tipos de *arranjos institucionais* presentes num dado *sistema social de produção, Mercados, Hierarquias, Estado, Redes, Associações e Comunidades*, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante ou prevalecente.

Para Robertson (2013), Governança educacional é um termo mais recente, usado para descrever atividades do governo que cada vez mais não são realizadas pelo governo sozinho, mas também por atores não governamentais. A governança como conceito também se tornou uma forma de englobar as atividades de governo daquelas organizações e empresas multilaterais, transnacionais e internacionais que cada vez mais operam acima e através das fronteiras territoriais nacionais.

Nesse sentido, Robertson (2013) alerta para a necessidade de aprofundamento do que afinal está em jogo neste paradigma de governo, na medida em que não fica claro quais propósitos, quais espaços e quem são os atores que atuam na educação, considerando neste campo a questão da justiça social. Mesmo que se reconheçam os limites da ideia de justiça presente na noção de “educação para todos”, pois tem assento na lógica distributiva e não na mudança estrutural da sociedade, é inegável o que ela representa em termos de possibilidades sociais e o que pode acarretar a sua ausência. No entanto, não se pode pensar em qualquer modelo de educação para todos, ainda mais quando a agenda educacional (princípios, propostas, currículos, etc) está se distanciando dos propósito caros à educação pública.

É importante entender os modelos de governança como: (i) formas distintas de atividade educacional (financiamento, oferta, propriedade, política, regulação); (ii) tipos especiais de entidades ou agentes com interesses diferentes (Estado, mercado lucrativo/sem fins lucrativos, comunidade, residência); e (iii) diferentes plataformas ou escalas de regra (local, subnacional, nacional, supranacional) (ROBERTSON, 2013, p. 686). Entretanto, a autora salienta que as “formas atuais de privatização na e da governança educacional, e na globalização da educação como setor de serviços, estão ligadas a um projeto político comum, o do neoliberalismo” (p.681).

Desta forma, a *good governance* proposta pelo Banco Mundial é, seguindo esta lógica, entendida como um novo processo de governar em que os Estados nacionais atuam como reguladores e não como atores. O que significa que outros atores entram em cena: mercado e sociedade civil, atuando em áreas estratégicas que antes eram exclusiva do Estado, como é o caso da Educação. O papel de regulador atribuído ao

Estado, implica em, como já referido, desenvolver mecanismos cada vez mais sofisticados de controle à distância.

Como analisado na revisão de trabalhos da Anped e no banco de Teses da Capes, a relação público-privada tem sido alvo de críticas contundentes por parte de pesquisadores e estudiosos do campo, notadamente pela flagrante perda de espaços e práticas democráticas nessas relações, na medida em que o que se sobrepõe, independente do formato, é o ideário da gestão empresarial, desde os mecanismos de controle, modelos de planejamento e ações que impactam diretamente na organização dos sistemas e escolas, nos currículos, na formação dos professores, propondo um tipo particular de formação de pessoas (estudantes) para atuar produtiva e individualmente, como consumidores em potencial, na sociedade cada vez mais afinada com os pressupostos e práticas capitalistas de cunho neoliberal.

Para Ball (2014), “as tecnologias neoliberais trabalham em nós para produzir um corpo docente e discente “dócil e produtivo”, e professores e alunos responsáveis e empreendedores” (p.64).

V - A INSERÇÃO DE EMPRESAS PRIVADAS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

5.1 Privatização/empresariamento da educação

Nos capítulos anteriores se buscou compreender teoricamente o crescente movimento de inserção das empresas privadas no governo da educação pública – governança -, seja por meio de consultorias à redes na gestão das escolas, ou outras ações que impactam nas questões pedagógicas, tais como alfabetização, aceleração da aprendizagem, escola de tempo integral, entre outras; seja por meio de oferta de kits pedagógicos, livros didáticos, cursos de aperfeiçoamento, plataformas digitais, etc. Mas o que mais impressiona é a proliferação de institutos, empresas, organizações, com ou sem fins lucrativos, que participam direta ou indiretamente na formulação e implementação de políticas, formando redes de governança das políticas educacionais nacionais e transnacionais.

Esses entes, para além do Estado/governo e mesmo dos Estados/governos, que muitas vezes não se consegue localizar, por serem muitos e nem sempre explícitos, cumprem um papel de alta relevância para o atual modelo neoliberal, o consenso.

Na busca pelo consenso, produzem *experts*, criam *slogans*, disseminam ideias, protagonizam campanhas, movimentos nacionais e internacionais, distribuem amplo material, tais como: textos, censos, panfletos, participam de entrevistas, alguns até tem colunas em revistas e jornais de grande tiragem.

Não raro, os experts mostram o quão desastrosa está a situação da educação do país e/ou dos países foco da política, e apresentam as soluções: “Todos pela educação”, em busca do bem comum.

Segundo Ball (2014, p.71),

alguns tipos de discursos são operadores do pânico social, especialmente os que anunciam crises, e servem ao neoliberalismo na medida em que acentuam a possibilidade de criação de mercados dentro do Estado – consultorias, parcerias, terceirizações – de modo que o privado possa atuar nas instituições do setor público, conformando suas práticas, dinâmicas, rotinas e objetivos à lógica empresarial.

É possível dizer que o empresariado brasileiro atualmente se insere e induz praticamente todas as pautas e agendas da educação. Na análise de Adrião e Garcia (2016)

mais recentemente, o setor privado de base empresarial, tem sido alçado a protagonista da melhoria da educação nacional, paralelamente à integração na agenda educativa de diversos estados brasileiros, uma pauta de mudanças centrada na transferência da gestão da escola pública para o setor privado: seja por meio de parecerias público-privado (PPP) para a oferta educativa, seja por meio da transferência da gestão da escola pública para setores privados via contratos de gestão. (ADRIÃO; GARCIA 2016, p.37)

Em recente pesquisa realizada por Theresa Adrião e Teise Garcia (2016) sobre as possíveis aproximações entre o modelo de escolas *charters* nos EUA e a realidade brasileira, evidenciou alguns resultados preocupantes. As escolas *charters* são, na aceção das autoras, escolas contratadas ou sob contrato. Tais escolas, segundo informações do próprio *National School Choice Week*, são escolas públicas, pois gratuitas, mas gozam de independência frente às normativas curriculares e às exigências trabalhistas ditadas pelos distritos às escolas públicas "tradicionais". Os graus de independência são variáveis e as equipes gestoras ou proprietárias dessas escolas podem ser fortemente responsabilizadas (em alguns casos tendo suas licenças para funcionamento caçadas) quando o desempenho previsto e/ou as metas determinadas pelo distrito deixam de ser cumpridas. Estas escolas estão abertas a todas as crianças e a seleção de seus alunos dá-se geralmente por sorteio. (ADRIÃO; GARCIA, 2016, p.41).

Embora as autoras não tenham encontrado o mesmo modelo no Brasil, a exceção é a experiência realizada em Pernambuco, no período de 2004 a 2008, através da parceria com o Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação – ICE, perceberam muitas similaridades nos Programas Ensino Médio Integral e nas Escolas de Tempo Integral do Estado de São Paulo. A coordenadora do programa entrevistada afirma que no modelo de escola *charter* quando dá errado, a escola fecha e que este não seria o caso do Programa desenvolvido em São Paulo, negando a similaridade com o modelo norte-americano.

O que se observa atualmente é que diferente do que ocorreu nos anos 1990, sobretudo durante os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em que a proposta de privatização, na esteira da Reforma do Estado, estava mais evidente, não há um movimento de transferência direta da responsabilidade com a educação da esfera pública para a privada, mas, no quadro da nova gestão pública, sob os auspícios da “governança”, há forte atuação de parceiros, com destaque ao empresariado, sob diferentes formas e modalidades.

Robertson (2013) argumenta que é uma nova forma de privatização, pois entende que a “privatização não aparece somente com uma forma, ou mesmo totalmente formada. Suas formas diferentes também mudam com o tempo e em relação a contextos específicos” (p. 687).

A ideia de privatização na e da educação também é compartilhada por Ball (2014) quando expressa que “as mudanças endógenas em organizações do setor público tornam possível, ou seja estabelecem as bases para a substituição exógena – a privatização -, em diferentes formas, de serviços da educação pública” (p.64).

Entende-se que o empresariamento da educação, através da participação ativa dos setores de mercado, seja na forma de entidades, grupos, redes, ou ainda, na forma de “empreendedores individuais” e *experts* em educação, é uma forma de privatizar a educação pública, com o consentimento e financiamento público, incidindo sobre seus fins e objetivos, ressignificando e/ou modificando princípios que foram considerados essenciais para a formação plena de pessoas para a cidadania e para a democracia, inseridos na CF de 1988 e nas legislações educacionais,. Assim, o *slogan* dos empresários, assumido pelo governo brasileiro: “Todos pela educação”, alcança o consenso, só que não disseram que era “Todos pela educação para o mercado”.

5.2 A Falconi na gestão da rede de escolas em Pelotas/RS: o estudo empírico

Este trabalho de investigação centrou o estudo empírico na análise dos impactos da consultoria da Empresa Falconi na gestão da rede de ensino do município de Pelotas, por meio do contrato firmado entre a Prefeitura e a Empresa, em fevereiro de 2014. Para tanto, analisaram-se o site da empresa para verificar a missão, objetivos e área de atuação, o que se mostrou pouco esclarecedor, na medida em que o site apresenta informações genéricas e, assim, foi necessário buscar outras fontes, como sites de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, jornais, revistas, propagandas e, a seguir o site da Comunitas, considerando que em alguns contratos de assessoria, sobretudo no de Pelotas, se observou a presença desta entidade. Além disso, se fez um estudo do livro “Gestão para resultados na educação” de Isabela Murici e Neuza Chaves, ambas consultoras da Falconi, pois este é um material recomendado e utilizado nas assessorias educacionais da empresa. Por fim, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com diretoras e supervisoras pedagógicas de dez escolas da rede, em

uma primeira fase, em 2015, e somente com diretoras das mesmas escolas na segunda fase em 2016. A opção por entrevistar somente as diretoras das escolas selecionadas na segunda fase (2016), se deu em virtude de que as ações da Falconi se voltaram majoritariamente para a gestão administrativa das escolas e menos para o trabalho pedagógico. Acredita-se que tal tenha ocorrido em virtude do cancelamento do contrato via judicial, conforme já relatado. Embora, pelos relatos das diretoras, na continuidade do trabalho de supervisão, a SMED venha utilizando os materiais da Falconi, com ênfase no livro “Gestão para resultados na educação”, como fonte de orientação para o Programa que intitulou de “Boa escola para todos”.

A seleção das escolas ocorreu através do mapeamento da cidade por zonas. São cinco zonas ao todo, definidas pela Secretaria de Educação do município. Sortearam-se duas escolas de cada zona, elencadas na introdução deste relatório. Depois do sorteio, se fez contato com a equipe gestora para verificar a possibilidade de concederem entrevistas e todas concordaram.

Neste tópico analisam-se o material pedagógico da Empresa, por meio do livro, e as entrevistas com a equipe gestora nas duas fases, cotejando com as análises feitas anteriormente, tendo como pano de fundo o conceito de governança.

5.2.1 Gestão para resultados na educação

O documento utilizado para analisar os princípios e mecanismos de gestão adotados pela Empresa Falconi na assessoria educacional é o do Livro “Gestão para Resultados na Educação”, guia da Falconi Consultoria de Resultados, de autoria de Izabela Murici e Neuza Chaves, que tem base na gestão gerencial. Segundo as autoras, este formato seria a resposta para os problemas que atingem a educação brasileira. Sua filosofia é a melhoria contínua e a sua ideologia é a meta, isto é, “não há como melhorar a educação sem metas, sem planos de ação, sem avaliações de desempenho e sem meritocracia.” (2013, p. 9).

Indicam que a única forma de “vencer a batalha da educação”, termo utilizado pelas autoras, é garantindo que todo o sistema educacional assuma sua responsabilidade de maneira específica, ou seja, que cada órgão ou setor cumpra com sua função específica mas, sem perder a conexão com o objetivo maior. Para isto as responsabilidades devem estar definidas desde um princípio e o caminho a ser seguido

perpassa pelo gerenciamento dos processos e de seus resultados.

O livro funciona como um manual/guia que orienta passo a passo o caminho a ser seguido pelos órgãos e setores próprios em que se realiza o trabalho, neste caso as Secretarias de Educação e as escolas conveniadas e/ou que desejam alterar seus processos de gestão.

O método é denominado PDCA – método de gerenciamento com foco na melhoria dos resultados e é organizado em quatro etapas, a saber: primeiro o Planejamento (P - Plan), segundo a Execução (D - Do), terceiro a Verificação (C - Check) e quarto Ações corretivas/padronização (A - Action).

Através da análise de algumas ações desenvolvidas em cumprimento ao PDCA, é possível identificar os princípios pelos quais se orienta.

Com base na análise dos últimos resultados das escolas (Ideb do município de Pelotas/RS), a Falconi teve como meta melhorar o desempenho da rede Municipal na avaliação nacional e para isso estimular a competição dita "saudável" entre alunos, entre professores e até mesmo entre escolas, muitas vezes com premiações. O mesmo ocorre entre o repasse de recursos financeiros para as escolas com melhores índices, adotando como critério a meritocracia, sem considerar pontos cruciais como público, estrutura e localização das escolas. A esta centralidade no desempenho e nos resultados de avaliações, Ball (2014) atribui à *performatividade*. Para o autor a performatividade é um aspecto fundamental e uma técnica integrante das relações de governança, e é um componente vital da gerência e de empreendimento.

Ball (2014) entende que a performatividade “não é apenas outra maneira de referir-se a sistemas de gestão de desempenho, mas se remete, também, ao trabalho que os sistemas de gestão de desempenho fazem nas subjetividades dos praticantes” (p.66), modificando os sistemas de funcionamento institucionais e as formas de pensar e agir do grupo envolvido, responsabilizando-os pelos resultados.

Quando se trata das responsabilidades, as autoras do livro defendem que quando a comunidade escolar se envolve ativamente na resolução dos problemas da escola, dá legitimidade e gera a possibilidade de mudança:

Existem escolas que tratam a parte estratégica como um exercício burocrático para atender uma exigência institucional. Algumas deixam para a última hora e chegam a contratar esse serviço externamente, sem o envolvimento das pessoas que lhe darão legitimidade. Com isso, reduzem o processo a um instrumento sem força de mudança, sem elementos mobilizadores, perdendo uma boa oportunidade de envolver e comprometer as pessoas mais interessadas na qualidade do ensino e fazê-las sonhar com melhores resultados

da escola (MURICI & CHAVES, 2013, p.37).

Se pode imaginar que se trata do incentivo à participação da comunidade escolar na tomada de decisões da escola, o que reforçaria o princípio e as práticas democráticas na educação. Entretanto, o comprometimento sugerido se refere à responsabilização de cada segmento pelo estabelecimento de metas, cumprimento das metas e alcance de melhores resultados, utilizando-se de mecanismos gerenciais, como o planejamento estratégico, o controle de desempenho e a publicização dos resultados, evidenciando os melhores, os que se comprometeram, enfim, os que contribuíram com a qualidade.

A performatividade convida-nos e incita-nos a tornarmo-nos mais efetivos, a trabalharmos em relação à nós mesmos, a melhorarmos a nós mesmos e a sentirmo-nos culpados ou inadequados se não o fizermos (BALL, 2014, p. 66).

Já no prefácio do livro aqui analisado o Sr. Mateus Bandeira, atual presidente da FALCONI, aponta a concepção de educação que será abordada, partindo de uma análise de contexto que, segundo ele, há uma inércia ou “pouco apetite” dos governos para enfrentar o custo das mudanças necessárias (MURICI; CHAVES, 2013, p.10). E complementam:

Há muita disposição daqueles que se beneficiam de privilégios corporativos para se mobilizar contra a meritocracia ou qualquer espécie de reforma que represente ameaça aos seus interesses. Essa alta capacidade de mobilização de minorias barulhentas que representam a vanguarda do atraso tem tornado ainda mais difícil a tarefa de reformar a educação. (MURICI, CHAVES, 2013, p.10)

Esta pode ser entendida como uma crítica aos movimentos de professores, de pesquisadores, de sindicatos que se contrapõem à lógica meritocrática proposta pela gestão por resultados e que denunciam o caráter privatizante e mercadológico que permeiam as reformas capitaneadas pelo conjunto de entidades e sujeitos adeptos e defensores da nova gestão pública e suas implicações para a gestão da escola e para o trabalho docente.

Sob a perspectiva gerencial, as autoras afirmam que falta gestão na educação, e ainda, que enquanto não houver objetivos comuns, um esforço sistêmico e um método que permita estabelecer metas, planejar estratégias e acompanhar e intervir para garantir bons resultados não haverá qualidade na educação.

Neste sentido, se pode perceber a ênfase em objetivos comuns, de todos os setores da sociedade, a exemplo de organismos da sociedade civil que tomam para si a missão de defender princípios gerais para a qualidade da educação, como é o caso do

organismo “Todos pela educação”, como se interesses, objetivos e necessidades fossem unanimidade nos diversos segmentos sociais. A ideia de “método de gestão”, parece ser um dispositivo adaptável a qualquer instituição de ensino, independente do lugar, do contexto, das pessoas, podendo ser universalmente aplicado, porque visto como um mecanismo técnico e não político.

O foco do trabalho recai em garantir que cada equipe de trabalho domine os conhecimentos técnicos necessários ao desenvolvimento de sua função, avançando assim nos resultados.

O desenvolvimento pedagógico com base no projeto pedagógico que deve ser construído pela escola, sob os cuidados do grupo gestor, está na competência técnica dos professores. Citam as autoras (2013)

Em relação aos professores, um estudo de maio de 2011 desenvolvido por uma equipe do movimento Todos pela Educação e o Instituto Ayrton Senna, no qual foram analisados 165 trabalhos no Brasil e no exterior sobre os principais fatores capazes de impactar positivamente a aprendizagem, mostra que um estudante pode aprender até 68% a mais quando tem aulas com os melhores professores.

Os pesquisadores concluíram que um professor bem preparado assim se caracteriza:

- 1) Domínio do Conteúdo;
- 2) Compreensão do processo de aprendizagem dos alunos;
- 3) Habilidade no gerenciamento de sua rotina profissional, por exemplo:
 - Saber administrar o tempo;
 - Definir claramente os objetivos;
 - Elaborar e executar os planos de aula;
 - Avaliar e intervir sobre os resultados (MURICI; CHAVES, 2013, p. 28)

Embora se concorde que ter bons professores influencia na aprendizagem dos estudantes, a responsabilidade pelo preparo docente não pode ficar somente restrito às condições individuais, pois se sabe que outros fatores incidem sobre a qualificação, tais como condições de trabalho, plano de carreira, tempo para estudos, entre outros. Além disso, ressalta-se a fonte do estudo utilizado pelas autoras para embasar suas afirmações, realizada por entidades comprometidas com a governança por resultados (Todos pela Educação e Fundação Ayrton Senna).

O método, enquanto resposta para os baixos indicadores do Ideb, é constituído por uma sequência de passos que devem ser seguidos por todos os segmentos envolvidos no processo (gestores, professores, coordenadores, alunos e pais).

Este método aqui apresentado consta de dois ciclos: o ciclo da melhoria e o ciclo da operação do dia a dia, ambos aplicáveis à rede e a escola.

O PDCA que tem foco na melhoria dos resultados segue os seguintes passos: 1. Identificação do problema/ definição de meta; 2. Análise do fenômeno / problema; 3. Análise do processo/ identificação das causas do problema; 4. Elaboração dos planos de ação para alcance das metas; 5. Execução dos planos de ação; 6. Controle da eficácia dos planos de ação realizado x planejado (verificação dos resultados e da implementação das ações dos planos); 7. Ação corretiva em caso de desvio de resultado; 8. Estabelecimento de padrões, caso o resultado seja alcançado.

Os primeiros 4 pontos correspondem ao Planejamento (P), o ponto número 5 (D) corresponde a etapa da execução do que foi planejado anteriormente, o ponto 6 (C) é a etapa da verificação da implantação do plano, uma vez posto em prática e os pontos 7 e 8 (A) correspondem as ações corretivas, após a verificação realizada.

A ênfase no planejamento de metas e na sua execução, encaminha para a ideia de que melhorar a educação é uma questão meramente técnica. Basta planejar e executar, que os resultados desejados serão obtidos. Nesse sentido, percebe-se a despolitização da educação, na medida em que princípios e pressupostos sequer são mencionados, ao mesmo tempo em que retira da ação pedagógica a sua dimensão subjetiva e complexa, como se professores, alunos, conhecimentos e processos formativos fizessem parte de uma linha de montagem objetiva e controlável.

Ainda sobre a questão pedagógica as autoras apresentam o SDCA (Standart Do Check Act – Padrão, execução, verificação e atuação). SDCA é o ciclo de gestão que estabelece a padronização de processos para que a escola mantenha os resultados já obtidos. Uma vez alcançada uma meta pelo PDCA, sua manutenção deve ser garantida através do estabelecimento de padrões que devem ser divulgados para o corpo docente. Além disso, os responsáveis devem ser devidamente habilitados, a fim de evitar qualquer problema no cumprimento dos padrões definidos. Para evitar variações negativas no processo, o SDCA utiliza a ferramenta de diagnóstico do cumprimento dos padrões, que avalia a execução dos padrões e coleta sugestões de melhoria. Uma vez verificado algum desvio negativo da meta padrão serão investigadas as causas para adoção de alguma ação corretiva, e em caso do desvio ser positivo será identificada como uma boa prática. A gestão do SDCA conta com o papel do supervisor/ coordenador escolar para verificar esses desvios e assegurar resultados, principalmente através de avaliações das aulas dos professores, os quais agora não são mais responsáveis apenas pelas metas de sua área específica, mas pelas metas da escola como

um todo.

5.2.2 Consultoria da Falconi na gestão da rede municipal: percepção das equipes diretivas

As entrevistas, tanto da primeira quanto da segunda etapa de coleta, foram analisadas a partir de eixos temáticos que se configuraram em três categorias, quais sejam: 1. Papel da Falconi consultores de resultado na melhoria da qualidade da escola; 2. Ações propostas pela consultoria e realizadas pela escola; 3. Metodologia adotada pela Empresa na consultoria à gestão; e, por fim, evidenciaram-se se houve e quais os impactos da consultoria na gestão das escolas. Como já referido, foram entrevistadas diretoras e supervisoras (1ª etapa) e diretoras (2ª etapa) de dez escolas, sendo duas de cada zona da cidade. As escolas foram designadas, nesta análise, pelas zonas (1,2,3,4,5) e pelas letras A e B. Assim, a diretora da escola 1 A, por exemplo, é da zona 1 e foi a primeira escola selecionada, das duas localizadas na mesma zona.

Papel da Falconi Consultores de resultado na melhoria da qualidade da escola

Em relação às expectativas da comunidade escolar quanto ao papel da Falconi na melhoria da qualidade da escola, a maioria das entrevistadas acredita que uma consultoria, por si só, não poderá atender as demandas, na medida em que o diagnóstico da situação local já foi realizado pelas próprias escolas, inclusive assinalando para alternativas, sejam elas de ordem estrutural e administrativa, sejam de ordem pedagógica, e as ações dependem, sobretudo as relacionadas à infraestrutura, da Prefeitura, considerando que os recursos enviados para as escolas é insuficiente e não se destinam à reformas e construções. Assim, ao serem informadas pelo Prefeito sobre o trabalho da empresa, algumas diretoras tiveram a sensação de incompetência, de que outros precisariam ser chamados para identificar o que já sabiam. No entanto, o que foi mais evidenciado pelas entrevistadas foi o alto valor pago à empresa e a forma de contratação, sem licitação. Algumas fizeram referência à abordagem empresarial da consultoria, considerando os materiais distribuídos e as orientações recebidas, evidenciando a perspectiva de resultados, mas este não foi o principal motivo de

indignação das direções e professores, e sim, o gasto público, a despeito das inúmeras necessidades vivenciadas pelas escolas, e o desprestígio à carreira docente, visto que sequer o piso nacional do magistério é cumprido.

Em uma das escolas em que se realizaram as entrevistas, tanto a diretora quanto a supervisora pedagógica assinalaram que inicialmente tiveram expectativas de que a presença de consultores da Falconi na escola pudesse acelerar alguns processos existentes junto à SMED relacionados à infraestrutura, pois são causa de grande preocupação para a equipe diretiva e para todos os profissionais que ali trabalham. Assim expressou a supervisora pedagógica:

as nossas demandas não eram atendidas, nos ouviam, mas não levavam para a Smed. Sempre chamavam a atenção para as responsabilidades da escola sobre o que devíamos fazer para resolver nossos problemas, mas desconsideravam os problemas estruturais graves que a escola tem. Risco de desabamento do telhado, sem sala dos professores, falta de área coberta, não havendo espaços coletivos de convivência, problemas sérios na fiação... (SUPERVISORA DA ESCOLA 5 B).

Duas diretoras manifestaram o mesmo descontentamento em relação à falta de providências quanto às questões estruturais, pois o diagnóstico da parte física e infraestrutura proposto pela Falconi já era do conhecimento das escolas. Uma delas afirma:

Para nós a Falconi não deixou nada. Temos problemas sérios de estrutura. Nossas salas correm o risco de desabar por causa do madeiramento. Eles vieram aqui e ficaram olhando detalhes e dizendo o que fazer, mas o que precisávamos era que eles intercedessem junto à Smed para acelerar as reformas, principalmente do telhado. Eu estou sempre lá avisando dos problemas que temos e que são urgentes. Pensamos que talvez com eles atuando junto a secretaria nossos problemas tivessem soluções mais rápidas, mas quando vieram ficaram apontando para nós o que poderíamos fazer para melhorar o consumo de água ou de luz (DIRETORA DA ESCOLA 4 B).

Estas mesmas diretoras afirmaram que toda a formação é válida, referindo-se ao treinamento recebido no início do processo de consultoria. E que a inserção de um agente externo fez com que as escolas dessem uma sacudida, parassem para refletir sobre a sua realidade. Entretanto, as demais acreditam que pouco ou nada contribuiu, na medida em que as orientações dadas quanto à organização da escola, já eram do conhecimento dos gestores, e, em boa medida, estavam já em funcionamento. Em sua totalidade, as diretoras fizeram referência à forma como a consultoria foi introduzida na gestão pública, sem discussão com as escolas, de forma arbitrária e com alto custo para

a Prefeitura, o que, sem dúvida, gerou descontentamento. Algumas diretoras afirmaram que buscar a qualidade é o que todos querem, e valorizam as tentativas da SMED em rever os indicadores, mas fazem ressalvas à forma.

Então essa questão da qualidade a gente pensa também, eu acho que a SMED tá pensando nisso, vem com essa proposta de resultado, continua com essa proposta de resultado, mas acho que se tu fores falar com os professores eles vão dizer: Ah, mas o prefeito não paga o piso, não tem estrutura para trabalhar, as famílias estão desestruturadas, há os problemas decorrentes da situação socioeconômica, é por isso que a gente não consegue. Isso é fato. (DIRETORA DA ESCOLA 3 A).

A qualidade da educação, na percepção das pessoas entrevistadas, envolve resultados, mas não se restringe a eles, na medida em que outros fatores como a valorização dos professores, as condições de trabalho e o contexto dos alunos são considerados importantes e, sem dúvida, interferem na oferta educacional e na aprendizagem.

Esta percepção vai ao encontro do que afirma Nardi e Bastiani (2015),

... embora muitos discursos e documentos oficiais aludem a princípios que se filiam a uma perspectiva de qualidade social da Educação Básica, o sistema de avaliação da qualidade segue tendo por base alguns indicadores específicos que, tomados exclusiva e isoladamente, negligencia, o contributo de outros indicadores caros à consideração do contexto e das peculiaridades das escolas (p. 134).

Acredita-se que a concepção de qualidade que sustenta a proposta de consultoria da Falconi se distancia da perspectiva social e está em sintonia com a lógica empresarial. Neste sentido, diretora da escola 3 A lembra de um curso sobre gestão escolar promovido pelo Sesi, em convênio com a Prefeitura, antes da consultoria da Falconi, baseado na qualidade total, nos “5 S”. E afirma que se parece com as orientações atuais da Empresa contratada.

É muito parecido com o curso do SESI dos “5 S”, que é uma coisa empresarial, um funcionamento empresarial, que visa metas, objetivos, mas isso não é uma coisa que eu acho que dê conta. Não vou te dizer que é horrível, não, mas se vai ajudar na qualidade..., é discutível. (DIRETORA DA ESCOLA 3 A).

Sabe-se que o conceito de qualidade é polissêmico pois comporta diversos significados e, por isso tem, potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado, segundo diferentes capacidades valorativas (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p.7).

Para os autores, desde o ponto de vista histórico, na educação brasileira, três significados distintos foram construídos e circulam simbólica e concretamente na sociedade:

...um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p.8)

Em relação ao primeiro significado, a ampliação do acesso em todas as etapas de escolarização, mas especialmente no ensino fundamental, encaminha-se para a universalização, embora as diferenças e desigualdades sociais, e, portanto, também educacionais evidenciadas no país, contribuam para que nas regiões norte e nordeste do país estejam concentrados o maior número de crianças e jovens fora da escola. O segundo significado de qualidade, atribuído ao fluxo escolar, que implica em permanência com avanço, represente grande preocupação, visto que a distorção idade-série ainda é um fenômeno não resolvido, sobretudo nos anos finais do ensino fundamental, visto que nos anos iniciais, após a implantação do ensino fundamental de nove anos, dentro do ciclo de alfabetização, compreendido em 3 anos, os estudantes não reprovam. Neste caso, a correção de fluxo implica em melhorias nas condições objetivas de aprendizagem que envolvem vários fatores, dentre eles a questão pedagógica. O último significado indicado pelos autores, que consiste na noção de qualidade relacionada com aferição de resultados, parece dominar o cenário atual. Entende-se que é preciso estabelecer alguns critérios e parâmetros que identifiquem a qualidade da educação, e para isso, as avaliações em larga escala poderão cumprir um papel importante, desde que outros elementos sejam inseridos no processo e também pontuem, tais como: avaliação institucional (autoavaliação da escola); financiamento e insumos para a educação, que envolve desde a estrutura física das escolas, equipamentos, materiais didático-pedagógicos, até a valorização dos professores e demais profissionais que atuam na educação, por meio de garantias de, no mínimo, o pagamento do piso salarial, bem como a oferta de formação continuada e acesso à informações atualizadas (bibliotecas físicas e virtuais, internet); análise do entorno da escola, considerando as condições de vida das famílias: escolaridade, acesso à trabalho e renda, lazer, saúde.

Se cada rede tivesse um levantamento criterioso de todos esses elementos, aliados aos mecanismos de avaliação de desempenho dos estudantes nas provas nacionais, poderia realizar um diagnóstico sistemático e consistente da sua realidade e, com base no diagnóstico, tomar decisões, formular políticas locais e/ou contribuir na proposição de políticas em âmbito nacional.

Os elementos elencados são acessíveis aos gestores locais, e alguns deles já fazem parte da plataforma Simec, criada pelo Ministério da Educação para formatação do Plano de Ações Articuladas – PAR, bem como por meio da análise dos questionários de contexto que compõem o SAEB (GOUVEIA; POLENA, 2015). A questão é utilizar os dados disponíveis, ampliar e atualizar as informações, para produzir uma dinâmica de avaliação da qualidade que atenda aos múltiplos e complexos aspectos que envolvem a educação.

O grupo de pesquisa em políticas educacionais da UFPR criou um indicador de qualidade - Índice de Condições de Qualidade – ICQ - utilizando os questionários de contexto do SAEB mencionados, a partir do recorte de aspectos considerados importantes para analisar as condições de oferta nas redes públicas de ensino do país. Os aspectos destacados foram: condições das escolas, condições de trabalho do professor e condições de gestão. Para dimensionar as condições de investimentos foram utilizados os dados do Sistema de Finanças do Brasil (FINBRA), cotejados com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) (GOUVEIA; POLENA, 2015, p. 258). Neste estudo, as autoras identificaram que os indicadores gerais utilizados para mensurar as políticas públicas brasileiras mapeiam bem os perfis da realidade educacional do país. Porém alertam que os estudos de caso, como os realizados pela pesquisa em tela, permitem aprofundar as nuances e compreender melhor os limites das políticas em curso. Desta forma, reitera-se a ideia de que para propor políticas educacionais não bastam os resultados das avaliações divulgadas oficialmente em escala nacional, pois não retratam as diferenças regionais e os desafios locais. Para tanto, as autoras indicam a necessidade de um pacto federativo que tenha como perspectiva a promoção da equidade de oferta e justiça social.

Em relação a avaliação institucional, como um elemento importante no aprofundamento do conhecimento local, algumas experiências pontuais estão ocorrendo no Brasil, como o caso de Campinas, relatado por Oliveira e Rodrigues (2015), mas que foi subitamente atropelado pelo contrato de consultoria em gestão da rede com a

Comunitas e seus parceiros, dentre eles a Falconi. Na opinião dos autores, o processo que estava em curso no município, atendia à perspectiva de melhoria da qualidade e de fortalecimento democrático pela participação dos segmentos da comunidade escolar. Com a contratação da Falconi a perspectiva de qualidade se altera,

virá como produto da melhoria dos processos a partir da utilização de métodos gerenciais do setor privado no setor público. No entanto, vimos que a utilização dessa perspectiva gerencial significa a verticalização do controle sobre os processos e resultados educacionais, e induz um determinado tipo de qualidade educacional afeita aos interesses de grupos específicos da sociedade civil vinculados ao mercado. No Projeto “Juntos pela educação de qualidade”, firmado entre SME/Falconi em Campinas, a concepção de qualidade aparece previamente dada. Não estão abertas à discussão as finalidades da escola, as concepções de educação, de qualidade, de formação (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 7).

Desta forma, diante da ampliação dos mecanismos de avaliação externa, fortemente incentivada pelos organismos internacionais, que orientam a centralidade em resultados como instrumento de “transparência” e medida da qualidade, e considerando a mudança no papel do Estado no cenário da governança local, que como já referido, passa de promotor da política, para avaliador, os espaços para novas experimentações democráticas estão cada vez mais escassos e frágeis.

Nesta categoria fica evidente que a qualidade proposta pela Falconi se traduz e se encerra nos resultados do Ideb, e propõe, para a melhoria dos resultados, mudanças de ordem administrativa e estrutural, assim como estratégias de gestão pedagógica, tais como: o controle e acompanhamento do rendimento por meio de planilhas e a elaboração de planos de metas para a correção das distorções, comprometendo e responsabilizando a escola pelo sucesso ou fracasso de suas decisões/ações.

Ações propostas pela consultoria e realizadas pela escola

No que se refere às ações propostas pela consultoria, as entrevistadas informam que a proposta foi apresentada em um curso de formação de dois dias para os gestores de todas as escolas da rede, diretores e supervisores pedagógicos, em que estavam presentes um representante da Empresa Falconi, o Prefeito e a equipe de supervisão da SMED. Posteriormente, também participou o Secretário de Educação do Estado do Rio de Janeiro, relatando a experiência na rede estadual a partir da consultoria, mostrando gráficos da elevação dos resultados do IDEB.

A formação consistiu na apresentação de slides divulgando o trabalho da Falconi na área da educação em diversos municípios e estados e, em seguida, apresentando os indicadores locais, ressaltando os pífios resultados obtidos pelas escolas da rede, em comparação ao restante do país e em relação as metas pretendidas pelo governo federal e, naquele momento, pelo governo municipal, utilizando-se de dados oficiais do Inep, de pesquisas comparadas realizadas pelo Movimento “Todos pela Educação” e da própria Falconi. O representante da Falconi destacou a importância do trabalho e engajamento das equipes gestoras na mudança de perspectiva e de ações para resolver os problemas educacionais da cidade, salientando que os líderes, neste caso as direções das escolas, precisam ser empreendedores.

Esta é a estratégia usada pelas empresas de consultoria e *experts* em educação para promover a reforma de base neoliberal. Conforme assinala Ball (2014), para promover a aceitação e o consenso em torno da ideias sobre a melhoria da qualidade, os reformadores iniciam pela divulgação de dados, com base em pesquisas, em geral realizadas por eles, sem contar com uma discussão mais ampla sobre o tema, desconsiderando as variáveis que poderão incidir sobre os números. Destacam a crise, definem as causas e apresentam as soluções, que se mostram como técnicas para problemas entendidos como déficit na gestão e, portanto, problemas técnicos; com soluções amplas e genéricas, podendo ser aplicadas em qualquer lugar (local, nacional ou transnacional) e sob qualquer circunstância (setor público, setor privado), escolas centrais ou periféricas, independente do contexto (BALL, 2014, p.123).

Quanto ao empreendedorismo, faz parte do currículo neoliberal da reforma, segundo Ball (2014), pois para o autor “As artes e as habilidades de empreendedorismo são uma forma genérica de nova responsabilidade que responde às limitações de desempenho” (2014, p. 72). Assim, todos passam a ser empreendedores de si, perdendo o sentido de coletivo e de contexto.

Dentre as estratégias propostas pela consultoria da Falconi está a orientação de que as equipes diretivas das escolas operem como multiplicadoras das técnicas que irão “solucionar os problemas”. Cada escola precisa criar um grupo de trabalho institucional para mediar as soluções internas, que são acompanhadas pela equipe da SMED, e são responsáveis por criar o clima favorável à mudança, assumindo os propósitos da reforma e buscando o consentimento da comunidade (professores, funcionários, pais e alunos).

Durante a formação dos gestores, foram apresentados os materiais instrucionais da Empresa de consultoria, desde as fichas a serem preenchidas pelas escolas, referentes à estrutura física e infraestrutura, até as questões que envolvem a dimensão pedagógica, como a elaboração de planejamento estratégico, a partir da identificação dos pontos fortes e dos pontos fracos, igualmente com a utilização de instrumentos previamente definidos pela consultoria e integrante do material distribuído às escolas.

A diretora da Escola 2 A explica os procedimentos adotados pelos consultores e SMED nas escolas:

Veio um representante da Falconi e um da Smed. Fizeram uma reunião com a direção da escola e equipe diretiva, convidamos os professores que estavam fora de sala de aula e um funcionário para participar. No primeiro momento fizeram um levantamento da infraestrutura da escola que começou lá no portão, passaram por todos os setores da escola e todas as salas. Cada um tinha uma ficha de avaliação. Depois retornaram para dizer como tinha sido a avaliação, fizeram um gráfico e explicaram tudo que deveria ser melhorado.

Convém salientar que a participação direta da Falconi nas escolas ocorreu somente na etapa inicial da consultoria, o restante do trabalho de acompanhamento foi realizado pela SMED. Mesmo após a decisão judicial de cancelar o contrato da Prefeitura com a Empresa, as diretoras argumentam que as orientações seguiram as mesmas, mas sem tocarem no nome da Falconi. O projeto recebeu um novo nome: “Boa escola para todos”, mas o material de orientação, os objetivos e o ideário permaneceu o mesmo do anunciado inicialmente, ou seja, de cunho gerencial.

A SMED também não fala sobre isso, mas a gente sabe que a lógica da Falconi ainda é a que está sendo seguida pela SMED. A nossa escola tem uma realidade diferente, temos um enorme apoio da comunidade, nossa escola tem duas salas de informática, Laboratório de ciências, Sala de cinema, ginásio coberto. Não é essa a realidade que se vê por aí. Tudo isso reflete nos resultados dos alunos (DIRETORA DA ESCOLA 2 A).

A diretora da Escola 2B relata os próximos passos:

Agora a gente vai avaliar a parte pedagógica. Os alunos, reprovação, avaliação, tudo isso... e montar planilhas. Tem escolas que já fizeram e deu resultado, e já estão mandando as planilhas, relatando para a Falconi e SMED tudo que aconteceu (DIRETORA DA ESCOLA 2B).

A fala da diretora revela que as escolas estão vivenciando processos diferentes. Algumas avançaram para o diagnóstico da parte pedagógica e elaboração de planos de metas, outras ainda estão no levantamento e ações referentes a infraestrutura e parte

física. Mas, de qualquer forma, os questionários e as planilhas de acompanhamento são as mesmas para todas.

A diretora da Escola 3A explica o funcionamento do diagnóstico da situação pedagógica:

Já vieram alguns itens prontos. Eram dez itens que contribuiriam para o insucesso escolar, o grupo tinha que definir 3 itens fortes, 4 itens médios e 3 itens fracos. Tirados os itens fortes o grupo tinha que sugerir ações para a superação desses problemas. É nesse estágio que estamos (DIRETORA DA ESCOLA 3A).

O planejamento estratégico é parte integrante de uma concepção de gestão estratégica das instituições privadas, e tem sido proposto para melhorar a qualidade da gestão pública. No caso brasileiro, a preocupação com um gerenciamento estratégico culminou com a aprovação do Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 (Brasil, 2005), que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. O programa está alinhado à corrente de pensamento sobre “excelência em gestão”, sendo entendido como passível de ser aplicado em toda a administração pública, em todos os poderes e esferas do governo (SARMENTO, MENEGAT, RAMIREZ, 2015).

Para os autores, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP),

... é uma referência a ser seguida por qualquer instituição pública e tem como sustentação os seguintes fundamentos: excelência dirigida ao cidadão; gestão participativa; gestão baseada em processos e informações; valorização das pessoas; visão de futuro; aprendizado organizacional; agilidade; **foco em resultados**; inovação e controle social (SARMENTO, MENEGAT, RAMIREZ, 2015, p. 315). (Grifo meu).

O MEGP parte do pressuposto de que por meio da liderança forte, que focaliza as necessidades dos destinatários da ação da organização, os serviços/produtos e os processos são planejados conforme os recursos disponíveis. Assim, as necessidades se adaptam aos recursos e não o contrário. Esta abordagem parece ser útil quando a lógica reinante é a eficiência (fazer mais com menos), tendo como base a redução dos recursos públicos para as áreas sociais.

O planejamento estratégico solicitado às escolas está inserido no PDCA, ferramenta gerencial que visa tornar os processos de gestão mais ágeis, em sintonia com o MEGP.

A cobrança de resultados através das planilhas e planos estratégicos segue existindo por parte da secretaria, porque a Falconi não está mais assessorando, mas eles continuam nos cobrando, todo trimestre a gente tem que preencher e

mandar uma planilha com o percentual de aprovados, reprovados e evadidos e o monitoramento das ações que foram previstas no plano. A SMED controla isso, mas não dá o respaldo para a escola. Ah! Tem que mudar metodologia, é porque ... sempre parece que o professor não está fazendo o que deveria...não está fazendo o suficiente e os gestores também. (...) Para nós há um equívoco nisso tudo, nós temos crianças que vêm de famílias bem humildes, com necessidades bem maiores que crianças de outras regiões da cidade, temos muitas crianças especiais e nos preocupa que essas diferenças não sejam vistas na hora de passar os resultados para as planilhas. Para nós, a qualidade do nosso trabalho não está expressa nessas planilhas, porque o processo de desenvolvimento dessas crianças em relação a si próprias não pode ser mensurado em uma tabela de resultados (DIRETORA DA ESCOLA 4 B).

A fala da diretora mostra clareza em relação aos propósitos que orientam as ações da Falconi e, atualmente da SMED, que deu continuidade às proposições feitas pela consultoria, e rebate com a argumentação de que a avaliação da qualidade do trabalho escolar, pela via do desempenho dos estudantes, precisa transcender aos resultados expressos em planilhas e considerar a criança e o contexto reais.

Metodologia adotada pela empresa na consultoria em gestão das redes

A metodologia adotada pela empresa Falconi consiste em focar na gestão da escola (liderança), no conhecimento técnico dos processos (diagnósticos e levantamentos) e no método de gestão. Para tanto, foi realizado um treinamento de dois dias com a equipe gestora das escolas apresentando a metodologia e enfocando a “agenda do líder” baseada em três aspectos: 1. Alcançar metas; 2. Com o time; 3. Fazendo certo. Esses aspectos da liderança são permeados por atitudes como: treinar, promover a meritocracia, avaliar o desempenho, demitir quando necessário, ter um sistema de incentivos alinhados com as metas, promover uma cultura única e de alto desempenho, alinhamento com os valores da empresa (MURICI; CHAVES, 2009).

A questão da liderança da equipe gestora é enfatizada, entre outros aspectos, pela questão do financiamento da educação pública, ou seja, ter habilidades gerenciais para lidar bem com o dinheiro, considerando que a partir da implementação do desenho de partilha de competências e responsabilidades entre os entes da federação, as escolas passaram a receber recursos diretamente do governo federal, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/FNDE, e, em alguns municípios, através dos governos locais, como é o caso de Pelotas que criou o Plano de Aplicação dos Recursos

Financeiros – PARF, que destina recursos para as escolas da rede, utilizando-se da cota municipal do FUNDEB. Além destes recursos, as escolas podem aderir aos programas de transferência voluntária da União, tais como: o Programa Mais Educação e PDE-Escola. A transferência de recursos para as escolas, atende à perspectiva de ampliação da autonomia, na esteira do princípio da gestão democrática prevista na CF/1988 e LDB/96.

Sabe-se que a autonomia financeira foi uma das reivindicações dos movimentos organizados da educação em torno da gestão democrática, desde os debates que antecederam à Constituição Federal de 1988, sendo contemplada, posteriormente, nos textos legais da educação. A recomendação constante no texto constitucional e nas leis educacionais, é de que cada ente subnacional, incluindo os municípios, que alçaram à categoria de entes da federação (CF 1988), deve regulamentar em Lei as formas de materialidade da gestão democrática, inserindo a criação de instâncias participativas, como o Conselho Escolar, por exemplo, que é a instância consultiva institucional que participa e aprova a aplicação dos recursos enviados às escolas.

Entretanto, transcorridos 28 anos da CF e 20 anos da LDB, o que se observa é que as escolas têm mais autonomia financeira, mas os recursos encaminhados são insuficientes para atender as necessidades que se avolumam, e, como as mantenedoras, quando o fazem, enviam recursos direto para a escola, acabam por considerar que o seu papel provedor aí se encerra, dando pouca atenção às questões estruturais, embora o recurso da escola não seja para este fim. Neste caso, as escolas se veem impelidas à solicitar auxílio à comunidade, como revela a supervisora da escola 2 A.

Eles querem mostrar números, mostrar uma realidade inexistente, ou apenas de fachada, melhorando o jardim em frente à escola. Quem passa, pensa que a prefeitura cuida de suas escolas, mas na verdade quem tem que cuidar somos nós. Tivemos sorte de ter um Rotary que veio nos ajudar, a Anhanguera, tivemos outras parcerias que não encontramos na prefeitura, mas que encontramos em outros. Já que eles querem números a gente vai mostrar números, mas para conseguir esses números tivemos que pedir ajuda para todo mundo. Fazer vaquinhas entre os professores para poder pagar o senhor para arrumar o piso. Aí dá para ter uma ideia de como tem coisa que a gente faz por amor (SUPERVISORA DA ESCOLA 2 A).

Entende-se que esta não é uma prática universalizada e que depende do projeto político de cada ente em relação à educação e, sobretudo, quanto ao entendimento sobre os sentidos da “gestão democrática”, no entanto, como referido nos capítulos anteriores, o processo de privatização da educação pública, por meio das parcerias público-

privadas, tem se intensificado e as parcerias das escolas com instituições e entidades privadas vem sendo estimuladas, seja por omissão, seja por orientação do próprio sistema. No caso em estudo, o entendimento de autonomia e de liderança parece ser: “Fazer mais com menos”, deixando ao encargo das escolas a responsabilidade em gerir com “eficácia” e “eficiência” os poucos recursos recebidos.

Além disso, cabe destacar que a participação na tomada de decisões quanto à aplicação dos recursos está vinculada a existência de Conselhos Escolares, sendo estes considerados como “unidades executoras”. Entretanto, em que pese todas as escolas terem, por força legal, seus respectivos Conselhos, em sua maioria, são pouco atuantes, ou melhor, atuam em alguns momentos, notadamente na confirmação das decisões tomadas pelas direções das escolas. Isto ocorre por vários condicionantes, entre eles se pode destacar a pouca qualificação dos conselheiros sobre questões fiscais e trato com recursos públicos, dada a sua complexidade; a baixa disponibilidade dos diferentes segmentos da comunidade escolar para participar ativamente do cotidiano da escola; acúmulo de programas e projetos que implicam no repasse de recursos, sobrecarregando as pessoas responsáveis pela aplicação e prestação de contas dos recursos. Neste sentido, a participação, como um dos mecanismos da gestão democrática, se fragiliza.

Para além da questão estrutural e de organização administrativa que envolve recursos, as direções das escolas são responsabilizadas pelos resultados pedagógicos alcançados, o que seria, em princípio, natural, uma vez que é na escola que o processo educacional ocorre. No entanto, há várias questões implicadas nesta ideia de responsabilização vinculada à liderança e autonomia. Em tese, as escolas tem autonomia para construir seus projetos político-pedagógicos - PPPs, em consonância com as necessidades e desejos da comunidade e contando com a participação de todos os segmentos. Ocorre que, aos poucos, em decorrência da definição de padrões de qualidade associados à indicadores de desempenho dos estudantes em provas nacionais, deflagrou a criação do IDEB, como sendo o padrão a ser seguido nacionalmente.

Nardi e Bastiani (2015) salientam que

Embora o discurso oficial revele certa permeabilidade à perspectiva de qualidade socialmente referenciada, o fato é que o mecanismo instaurado pelo Ideb segue como referencial de proa das políticas educacionais destinadas a promover a qualidade da educação, Evidência a esse respeito pode ser colhida na recente lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, segundo a qual, ainda que admitida a adoção de outros índices de avaliação da qualidade, o papel até então desempenhado pelo Ideb não só segue assegurado como sai da condição

de política de governo para ser alçado à condição de política de Estado (p. 132).

Como a qualidade parece ter se reduzido ao Ideb, as escolas passaram a perseguir os resultados, mais do que o processo de formação, produzindo efeitos nos currículos e nas práticas dos professores, e, em vários casos, colocando em primeiro plano, as metas (quantitativas) expressas nos planos estratégicos e secundarizando as discussões e as formas de alcançar os propósitos e princípios constantes nos PPPs.

Este movimento, desencadeado pela supremacia dos resultados, acaba por reduzir os níveis de participação da comunidade nas decisões pedagógicas, inclusive dos próprios professores, colocando em causa os sentidos da autonomia e da gestão democrática. A liderança dos gestores está na capacidade de obter bons resultados, com poucos recursos, o que não se revela como consagração da autonomia e da democracia, mas como uma prática de administração gerencial, em que se cumprem tarefas para atingir fins que foram externamente definidos como os desejáveis.

No caso das escolas da rede em estudo, o processo de consultoria da Falconi orientou-se pelo método PDCA, que envolveu o diagnóstico das escolas, estrutural e pedagógico, e a elaboração de um “Plano individual de melhorias”, contendo detalhadamente: o que fazer, como fazer e a definição de prazos. A diretora da Escola 4 A se manifesta em relação ao método:

Aquele método PDCA? Para nós era administração pura. Ai tu ficas pensando aonde eu vou usar isso, pois trabalhamos com pessoas! Porque a nossa escola, ela pode até pecar nessa parte, mas não trabalha em função do IDEB (DIRETORA DA ESCOLA 4 A).

O PDCA é um método de gerenciamento para o alcance de metas anuais, com foco na melhoria dos resultados, composto por 4 etapas: Planejamento (P), Desenvolvimento e execução (D), Controle e verificação (C) e Ações Corretivas/Padronização (A) (MURICI;CHAVEZ, 2013).

Uma adaptação do método PDCA para a gestão escolar é a GIDE – Gestão Integrada da Escola, um sistema que pode ser usado por redes e escolas no sentido de melhorar ou manter resultados educacionais a partir de metas definidas. No caso da consultoria em análise, o método de gestão pedagógica foi apresentado no encontro inicial, e o material instrucional distribuído às gestoras, mas, em sua maioria, as escolas estão na etapa de definição de metas e ações, de acordo com as informações coletados no período de diagnóstico da situação pedagógica.

O diagnóstico pedagógico consistiu em levantamento de índices de aprovados, reprovados, distorção idade-série; Ideb desde o início da participação de cada escola na avaliação nacional; atualização do PPP e Regimento, onde constem informações atualizadas da estrutura disponível, número de professores, funcionários e alunos; por fim, a definição de pontos fortes e fracos. Foi solicitada a elaboração de um plano estratégico. Toda a documentação foi encaminhada para SMED, conforme afirmativa da Diretora da Escola 3 A.

Eles pediram um caderno que vai ficar na secretaria com PPP e Regimento. Uma pasta que vai ficar na SMED “mais recheada”, com PPP, Regimento, com informações da escola, estrutura, tamanho da escola, número de funcionários e um plano de ação. Uma das coisas que eles questionaram foi quais são as fragilidades da escola e em cima disso pensar um Plano estratégico (DIRETORA DA ESCOLA 3 A).

Acredita-se que a tomada de decisões em educação deve estar embasada no conhecimento da realidade e, portanto, o diagnóstico estrutural, administrativo e pedagógico é importante, propiciando a construção de um planejamento plurianual exequível e adequado às necessidades locais. Assim, não está em questão a proposição de diagnósticos e de planejamento, mas as bases em que estão assentados. Os diagnósticos tendo por base majoritariamente os indicadores quantitativos, sobretudo na área pedagógica, e o planejamento aos moldes empresariais, buscando adequar as necessidades aos recursos disponibilizados, residindo aí o conceito de eficiência da gestão escolar. É perceptível a lógica que prevê a redução dos gastos em educação, orientada para resultados, secundarizando o processo e os princípios formadores que seriam próprios da educação na perspectiva da qualidade socialmente referenciada.

A responsabilização que substitui a autonomia; a eficiência que se sobrepõe aos princípios democráticos; a produtividade e a performatividade que aceleram a concorrência e tornam visíveis a exclusão, transformam a docência e a gestão em trabalhos técnicos, cujos problemas são resolvidos de forma igualmente técnica, através de métodos e controles que reduzem as ações educativas a habilidades gerenciais.

Impactos da consultoria na gestão da escola

Os impactos da consultoria da empresa Falconi Consultores de Resultado na gestão das escolas da rede municipal de Pelotas foram inferidos a partir das falas das

peças entrevistadas, considerando as três categorias analisadas. Em termos dos indicadores oficiais, não foi possível identificar se houve melhoria do Ideb, na medida em que os resultados da Prova Brasil de 2015 ainda não foram divulgados, sendo previstos para agosto de 2016. Assim, a análise do impacto concentrou-se nas entrevistas.

Inicialmente, o que se constatou é que, embora a SMED tenha dado continuidade às orientações da Empresa Falconi, após o cancelamento do contrato por ordem judicial, sob o nome de “Boa escola para todos”, o trabalho nas escolas centrou-se nas questões estruturais e administrativas, ao encargo exclusivo de cada escola, sem contar com o apoio e participação efetivo da Prefeitura, o que seria necessário, sobretudo em termos de aporte financeiro. A dimensão pedagógica está em fase de planejamento.

Uma das supervisoras analisa:

- Para nós foi muito ligada à administração- o que a gente viu? Que eles priorizam números, não levam em conta a questão que estamos tratando com pessoas. Isso me incomodou muito. O resultado que eles querem, com certeza é o resultado que toda escola quer, que é aumentar o índice do Ideb e a aprendizagem dos alunos, o caminho que eles utilizam que não é o que a gente concorda (SUPERVISORA DA ESCOLA 4 A).

Algumas diretoras afirmam que a questão das planilhas de custos e estabelecimento de metas, controle e acompanhamento auxiliou na organização geral do trabalho, mas, ao mesmo tempo, precisaram assumir essas tarefas praticamente sozinhas, pois não contam com pessoas disponíveis para formar uma equipe, dado o acúmulo de atividades e a escassez de pessoal.

Uma supervisora desabafa:

- Mais uma vez a gente se dá conta de quanto as coisas vêm impostas para a educação. Poxa 2014, com uma nova administração, um prefeito jovem, com todo um ideal que deveria estar revolucionando, mas não... de novo veio mais metas a serem cumpridas separadas da realidade de cada escola. É muita cobrança, muito índice, muita meta para cumprir, e nós não somos números! (SUPERVISORA DA ESCOLA 5 B)

Em relação as orientações pedagógicas, que consistiu em realizar o levantamento referente ao desempenho dos estudantes em termos de aprovação por série e por disciplina e propor mudanças através do plano de metas ou planejamento estratégico, está sendo elaborado pelas escolas, utilizando-se do método PDCA.

Nesta fase as escolas preenchem as planilhas de avaliação de resultados com os dados de aproveitamento dos alunos e enviam-nas para a Secretaria Municipal de

Educação (SMED), além de realizar reuniões pedagógicas para estudar os pontos fortes, médios e fracos e elaborar sugestões de trabalho para a solução dos problemas. De acordo com a diretora de uma das escolas, a autonomia das escolas, enaltecida pelos consultores, em termos de elaboração do plano estratégico fica reduzida, pois alguns itens já vêm prontos, como os dez (10) itens que contribuiriam para o insucesso escolar. O grupo define quais são os três (3) itens fortes, quatro (4) itens médios e três (3) itens fracos e, em seguida, precisa definir ações para a superação dos itens fracos. As ações a serem definidas também ficam submetidas à estrutura recomendada que segue a técnica chamada de 5W2H (O quê, Quem, Quando, Onde, Por que, Como, Quanto custa a ação).

O diretor da escola 5A informa que vem encontrando resistência por parte dos professores em participar do planejamento, provavelmente em virtude da forma como foi feita a contratação da consultoria da Falconi e também porque a SMED cobra, mas não dá suporte, e argumenta:

Eu acho que para a gestão realmente funcionar tu tens que ter a equipe completa. É isso: Planejamento, organização, seguir o teu Projeto Político-Pedagógico. Porque tu elaboras um projeto para que? Para chegar a FALCONI e dizer que está tudo errado? Que não é assim que se faz? Porque eles vêm com uma conversa assim, olha: é para auxiliar, é para te dar um suporte no teu trabalho. Mas suporte no trabalho não se tem. O que a gente precisa é isso, de grupo, de pessoas, como posso fazer um bom trabalho se preciso atender às funções de várias pessoas? (DIRETOR DA ESCOLA 1 A).

Em sua maioria, as direções entrevistadas acreditam que a qualidade se refere também aos índices de desempenho dos alunos, traduzida atualmente pelo Ideb, mas estão preocupadas com outros aspectos que envolvem a formação dos estudantes, com destaque para a questão da infraestrutura, equipamentos, materiais e valorização do trabalho docente, com a reestruturação do plano de carreira e pagamento do piso salarial. Entendem que a organização geral do trabalho não pode prescindir de diagnósticos e até aprovaram algumas sugestões dadas pelos consultores da Falconi para evitar desperdício e a utilização de planilhas de controle de gastos. No entanto, no que se refere à dimensão pedagógica, embora estejam elaborando seus planos estratégicos, com base na metodologia indicada pelo PDCA, reconhecem a dimensão gerencial do método e ressaltam a importância dos projetos político-pedagógicos elaborados pelas escolas, em geral, de forma participativa e que, a rigor, mesmo estando em vigor, parece que estão sendo suplantados pelo novo formato de planejamento. Este formato, que se

anuncia como participativo, consiste no diagnóstico dos desvios e a definição de metas voltadas para questões técnicas, baseadas na “competência dos diretores” em planejar e controlar os resultados, exercer a liderança, utilizar bem os recursos enviados para escola e potencializar o desempenho dos professores em ministrar aulas e tornar os estudantes hábeis para obter sucesso nas provas nacionais.

Após a elaboração do plano de ação estratégico para corrigir as distorções evidenciadas no diagnóstico, é indicado o controle das ações implementadas. O controle deve ser feito por meio de registros escritos, fotos, filmagens que comprovem que de fato ocorreu e como. Se a meta for melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações realizadas pela escola, o controle e a verificação precisam ser feitas ao final de cada período, quando as notas são entregues (bimestre, trimestre) e é possível comparar os resultados. A efetividade das ações precisam ser acompanhadas para o sucesso do plano, em caso de sucessivos atrasos ou de não alcance da meta, as providências devem ser tomadas, inclusive com a substituição do responsável.

O que as direções argumentam é que a gestão da escola passou a ser um trabalho exaustivo de preenchimento de fichas, tabelas, planos, e, portanto, o aumento substancial da burocracia, com pouca margem para a construção de alternativas próprias e originais, de debates coletivos e de aproximação efetiva com a comunidade escolar. O gestor é quase um fiscal, pois a ele é destinada a tarefa de liderança no alcance das metas de desempenho estabelecidas, ou seja, de controle sobre o trabalho de professores e funcionários. O diálogo, inerente à gestão democrática, é praticamente abandonado, pois a cobrança passa a ser a principal tarefa do gestor.

Em que pese se tenha constatado que as escolas da rede não completaram o ciclo da “Gestão para resultados”, pois se encontram na fase de elaboração dos planos, já é possível identificar a pressão exercida pela SMED sobre as direções e que, mesmo que a maioria não concorde com as estratégias gerenciais no trato pedagógico, precisam apresentar os planos, as formas de acompanhamento e os resultados para a mantenedora.

As manifestações de descontentamento se deram sobretudo quanto ao valor pago para uma consultoria para melhorar os Ideb, que poderia ser feita pela própria SMED ou pelas Universidades existentes na cidade, inclusive públicas, que não ocasionariam ônus à Prefeitura. Essas manifestações se relacionam mais ao gasto público do que propriamente à análise e discussão quanto ao papel e repercussões de um ente privado na educação pública. As reflexões sobre as formas atuais de privatização da/na

educação não fazem parte do cotidiano das escolas. As direções estão muito ocupadas em atender às exigências da mantenedora e manter a escola em funcionamento, garantindo uma certa estabilidade nas relações internas e com a comunidade externa.

As necessidades e carências materiais, os problemas a serem resolvidos diariamente são tantos, que a ajuda externa é bem recebida, mesmo que da parte de empresas e convênios com instituições locais, desde que possam sanar alguns déficits mais urgentes.

Assim, a problematização não está orientada para o questionamento ideológico e conceitual das parcerias, mas naquilo que é mais evidente: gasto público, aumento da burocracia e falta de resolução dos problemas emergentes.

De qualquer forma, ainda que sem aprofundamentos, discordam da metodologia proposta pela Falconi, e colocam em dúvida se o controle realizado por meio de fichas, planos previamente formatados e padronizações de práticas, possa refletir em mais qualidade, pois a qualidade almejada por todos não se reduz à avaliações e resultados medidos em percentuais e números, se refere à boas condições de trabalho (infraestrutura, materiais, valorização docente) e à discussões amplas e relacionadas à realidade local entre os pares e a comunidade escolar, no sentido de potencializar a formação dos estudantes.

Acredita-se que o discurso corrente de ampliação da qualidade por meio de estratégias que estabelecem como prioridade o controle sobre os resultados educacionais é incompatível com a perspectiva de qualidade social e de ambiente democrático. A qualidade traduzida em quantidade reduz o próprio sentido da educação.

VI – CONVERGÊNCIAS: ALGUNS APONTAMENTOS FINAIS

Esta pesquisa buscou aprofundar a compreensão sobre as parcerias público-privadas em educação, através do estudo dos possíveis impactos da contratação da empresa Falconi Consultores de Resultado na gestão das escolas da rede pública do município de Pelotas.

Ao iniciar o estudo, partiu-se da hipótese de que a ampliação das PPPs em educação seria um dos reflexos da Nova Gestão Pública (NGP), tendo no gerencialismo e na governança suas formas de sustentação.

Para confirmar ou não tal hipótese, analisou-se o contexto mais amplo em que emergem as políticas educacionais orientadas por uma perspectiva gerencial e de intensa relação com os setores privados. O estudo sobre as crises e as mudanças incorporadas ao modelo econômico, político e social capitalista, e as consequentes alterações no papel e funções do Estado, encaminhou para a análise do modelo capitalista neoliberal e para os organismos internacionais e, mais especificamente para agenda desses organismos para a educação. Identificou-se a relevância assumida pelo Banco Mundial no cenário global, sem desconsiderar outros organismos, tais como OCDE, Unesco, mas com forte protagonismo do BM, a ponto de o próprio Banco assumir-se como “Banco do conhecimento”, devido a sua forte inserção nas questões educacionais.

Dale (2004) argumenta que há uma Agenda Globalmente Estruturada (AGE) para a educação, decorrente do atual modelo de globalização que, diferente dos anteriores, engloba todas as nações do mundo, revelando o triunfo do sistema e não de uma nação hegemônica.

Desta forma, analisou-se o documento “Aprendizagem para Todos: Estratégia de Educação 2020 do Grupo Banco Mundial/2011” do BM, por sua abrangência temporal, por destinar-se aos países em desenvolvimento e por suas estratégias básicas: *reformular os sistemas educacionais e implantar uma base de conhecimento, a partir da definição de padrões de qualidade globais, que auxiliem na implementação das reformas*, tendo como foco central a aprendizagem de todos, com ênfase na população considerada vulnerável, buscando identificar as relações entre as orientações contidas no documento e as políticas educacionais em desenvolvimento no Brasil.

Evidenciou-se que as recomendações do Banco indicam fortemente a reforma dos sistemas educacionais, tendo por substrato uma base de dados que sustente e legitime os rumos da reforma, no sentido de ampliar a qualidade. A justificativa para a reforma contida no documento analisado se embasa pela análise de que os sistemas avançaram em relação a ampliação do acesso, mas que tal ampliação não foi acompanhada adequadamente por padrões de rendimento que permitissem aos estudantes acessar às condições de empregabilidade e/ou continuidade dos estudos em níveis mais avançados. Sendo assim que a recomendação de “reformular para melhorar”, passou a ser a tônica do discurso.

A constituição da base de dados se refere às avaliações do desempenho dos alunos, a exemplo do que é promovido pela OCDE, por meio do PISA, cujas avaliações são tomadas como indicador do desenvolvimento de cada país, e acenam para a possibilidade de seduzir novos investidores, pois em países com índices educacionais adequados aos padrões internacionais, é possível encontrar trabalhadores à altura das novas tecnologias utilizadas pelo processo produtivo.

As prescrições do capitalismo neoliberal da Terceira Via (NEVES, 2010) têm alterado o papel do Estado e orientado a agenda da reforma educacional com grandes repercussões na concepção, organização e funcionamento das redes de ensino. Se destacou neste trabalho a nova forma de gerir a esfera pública, em que estão implicados o gerencialismo e a governança. O gerencialismo visa inserir no interior da máquina pública os preceitos e mecanismos de gestão privada, e a governança se refere as “transformações na compreensão de governo restrito ao aparelho de Estado, tido como monolítico, para uma pluricêntrica, de governança descentralizada, realizada por redes de múltiplos ‘atores’” como apontam Shiroma e Evangelista (2014 p. 25-26). Enquanto a noção de Governo fica mais associada a estruturas do Estado, o termo Governança ou Governação alude "processos de governar relacionando-os às transformações do Estado [...] Remete às mudanças no modo de governar, abrangendo novos modos de controle e mecanismos sutis de governação [soft governance]" (p.26).

Em outro momento, argumentou-se que governança consiste em

...alargamento das relações e de ampliação das possibilidades de atingir objetivos e metas em favor do “bem comum”, contando com a participação e colaboração de parceiros, quer sejam países, instituições, pessoas, para além do Estado, visto que este, sozinho, na acepção dos formuladores, não consegue realizar (CÓSSIO, 2015, p.623).

Para aprofundar a compreensão das PPPs, os conceitos de “Governança” e de “Gerencialismo” no quadro da NGP são fundamentais, pois explicitam as novas formas de organização e atuação dos setores públicos nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal), repercutindo nas políticas locais para a educação, o que, para este estudo, foi de suma importância.

As parceiras são constituídas para serem corresponsáveis na execução das políticas sociais, cabendo ao Estado o controle dos processos e às “organizações sociais”, representadas pelas fundações e institutos privados com ou sem fins lucrativos, a implementação das políticas sociais, a partir de recursos majoritariamente públicos.

As PPPs mostram se encaixar em um projeto mais amplo de reconstituição da educação pública, dentro da construção de uma sociedade de mercado, na visão de Robertson e Verger, (2012), até porque governar sob esta lógica influi, “na constituição de tipos particulares de cidadãos (de mercado) (Stoer & Magalhães, 2002), por um lado, e na reconstituição do setor da educação (como parte de uma indústria de serviços educacionais globais em rápido crescimento), por outro lado” (p.1135).

A experimentação das PPPs, no governo de “modernização” do Reino Unido de Tony Blair (Gestão do Partido Trabalhista, 1997-2007) as pautou “como corretivo para a presença demasiada do Estado (keynesianismo), por um lado, e a ausência dele, por outro (privatização). [...] Como ponte entre cada setor, as parcerias atuavam como um canal” (ROBERTSON e VERGER, 2012, p.1139). O discurso era de que os governos viessem a “aprender a entender o que eles faziam de melhor: liderar a definição de políticas, ao invés de operacionalizá-las ou prestar diretamente os serviços” (p.1139). Era indicado então, “um tipo diferente de serviço público, uma forma mais empreendedora, [...]. A privatização *no* governo, que se distingue da privatização *do* governo” (p.1140). Mostrando-se as PPPs, uma ideia “bastante útil ao [...] intermediar a privatização *na* e *da* educação” (p.1141).

É possível observar que o trunfo desta estratégia é a não-mercantilização pura ou a privatização direta, pois é considerado sumário o papel político do Estado na regulação e financiamento da educação. As PPPs são usadas como um “guarda-chuva perfeito” para induzir a reestruturação do Estado, removendo-o da condução e oferta direta da educação, mas mantendo seu foco no financiamento (através de contratos ou subsídios) e na esfera da regulação e avaliação dos serviços. Pode parecer paradoxal, pois o Estado não executa, mas financia, o que não caracteriza menos Estado. Mas o

pressuposto busca, essencialmente, inclinar o Estado “a se tornar menor, mas de fato mais forte, como na metáfora de Osborne e Gaebler (1992): ‘do remar para o pilotar’” (ROBERTSON e VERGER, 2012, p.1145).

Frente ao discurso de ineficiência do Estado, o privado é buscado a ser “parceiro” do setor público em conveniamentos educacionais, impulsionando sistemas de gestão elaborados por instituições com ou sem fins lucrativos, a fim de indicar caminhos potenciais para maior eficiência e eficácia. Toda a rede é envolvida e submetida à propostas elaboradas por segmentos desvinculados da educação, mas que “em nome de uma maior competência técnica substituem o compromisso político da gestão pública com a elaboração e o acompanhamento das políticas educacionais” (ROBERTSON e VERGER, 2012, p.111).

São sérios os abalos de todo este movimento na educação. As PPPs servem de mecanismos estratégicos para produzir transformações, uma vez que dizem respeito a relações sociais e envolvem questões de poder que promulgam implicações importantes para o contrato social entre educação e Estado e, em particular, para a educação como bem social complexo.

No cotejamento entre as orientações do BM e as políticas para a educação no Brasil, identificaram-se várias convergências que se filiam à lógica da NGP, dentre elas destacaram-se o sistema de avaliação em larga escala, que atende ao princípio da constituição da base de dados, ao mesmo tempo em que assevera a competitividade, a concorrência, a meritocracia, essenciais para atingir os padrões de qualidade definidos externamente. Destacou-se, também o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado pelo governo em 2007, tendo como seu principal programa o Plano de Ações Articuladas (PAR) que consiste em acordos de cooperação entre União, Estados e, sobretudo Municípios.

O PAR atende à perspectiva de “controle”, por parte da União, de descentralização das ações para as esferas locais que para Shiroma e Evangelista (2014), consiste em uma das estratégias desse modelo de gestão pública (NGP), pois induz as parcerias e o fortalecimento das ideias de “empoderamento” e de “protagonismo locais”; e à lógica da gestão estratégica para melhorar os indicadores educacionais, uma vez que consiste na elaboração de diagnósticos e planos de correção das distorções (planos estratégicos), previamente formatados no sistema (Simec), programado pelo Ministério da Educação. A centralidade nos resultados como política nacional

estabelecida pelo Ideb, tem impulsionado vários Estados e Municípios a buscarem soluções em empresas de consultoria.

Na esteira da perspectiva de descentralização/responsabilização, foi criado o PDE-Escola, no mesmo formato do PAR, mas voltado para cada unidade educacional. Embora estes programas sejam financiados pela União, com recursos não vinculados, submetem os entes federados e as escolas aos padrões de qualidade na gestão definidos desde o centro.

Quanto as parcerias público-privadas, há uma regulamentação nacional que incentiva e oficializa a relação estatal com os setores privados mercantis, dentro da ideia de que o Estado não pode fazer tudo sozinho, notadamente na área social.

O Plano Diretor da Reforma do Estado no Brasil (BRASIL, 1995), sistematizado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC, Gestão Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, 1995-2002), foi o desencadeador nacional das movimentações propostas pelo modelo neoliberal da Terceira Via, ao prever a propriedade pública, privada e pública não-estatal, e postulando os chamados serviços como não exclusivos do Estado e a previsão de passagem das políticas sociais para o setor público não-estatal.

Conforme Peroni (2012), as proposições de passagem do público para o âmbito não estatal, principalmente através de parcerias, bem como de proposições de gestão gerencial federativa pelo Plano Diretor de FHC, tiveram continuidade nos governos seguintes. Tanto o Plano de Gestão do Governo Lula (Gestão Partido dos Trabalhadores, PT, 2003-2006; Reeleição 2007-2010), intitulado de “Gestão pública para um país de todos”, alinhavado em 2003, servindo de norte administrativo daquela gestão até o ano de 2006; como a proposta do segundo Ministério do Planejamento e Secretários Estaduais de Administração, criada em 2009, no segundo mandato de Lula, apresentando concepções de governança com vista à introdução do privado no setor público. Afora isso, identifica-se concepção similar no governo Dilma Rousseff, na criação, em maio de 2011, da “Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC)”, presidida por Jorge Gerdau, empresário brasileiro, o qual vem trabalhando fortemente na incorporação da lógica mercantil dentro da esfera pública.

Destacou-se, neste trabalho, como um dos exemplos mais significativos de efetividade da relação público-privada, com notável presença nas políticas educacionais,

incidindo sobre a agenda da educação nacional, o movimento “Todos pela Educação”. Esta entidade, formada por diversas ONGs, empresas como Gerdau, Natura, DPaschoal, Fundação Roberto Marinho e Instituto Ayrton Senna, além de Bancos como Itaú e o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), desenha seu escopo com práticas empresariais dentro de instituições públicas de ensino brasileiras, em diferentes formas de cooperações firmadas com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Conseguindo um de seus principais frutos junto ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que diz respeito ao “carro chefe” do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

No caso específico desta pesquisa, analisou-se a contratação pela Prefeitura de Pelotas/RS da Empresa Falconi Consultores de Resultados, visando atuar na gestão das escolas com o intuito de melhorar os índices do Ideb, o que configura claramente a lógica da governança por meio da parceria público-privada. Além da parceria, percebeu-se a adoção de princípios e conceitos da gestão empresarial na estrutura interna da administração pública local, cujos setores da secretaria de educação são coordenados por “gerentes”, com metas de desempenho a serem alcançadas.

Ao aprofundar o conhecimento sobre a Falconi e os contratos firmados com a Prefeitura de Pelotas, identificou-se a presença da Comunitas, entidade configurada como uma ONG, encarregada de intermediar as relações entre os órgãos públicos e as entidades que prestam consultoria em diferentes áreas da administração pública, dentre elas a educação, em que figura como principal parceiro a Falconi.

No quadro 2 evidenciaram-se algumas parcerias entre a Falconi e setores públicos de educação, e, em sua maioria, constatou-se que há a mediação da Comunitas, que, por sua vez, mantém vínculos com outras entidades que prestam serviços a órgãos públicos.

Esta constatação, aliada a agenda global para a educação dos OM, as mudanças no papel do Estado e a adesão nacional aos princípios da Nova Gestão Pública, encaminhou para a busca de compreensão sobre as “redes políticas”. Shiroma e Evangelista (2014, p. 25) esclarecem que a governança assume uma forma de “redes políticas”, que se manifestam no campo das políticas educacionais. Advindo do inglês *policy networks*, indicam “rotas de influência e instauram outro modo de disseminar ideias e agir politicamente”.

Para Bal (2014) as redes são muito mais uma comunidade social, com elementos duráveis quanto fugazes, unidos por “reunificações”, um tipo particular de estilo de vida voltado às políticas. Há uma mistura de laços duradouros e colaborações esporádicas e interdependências intrincadas que ligam projetos locais a relações internacionais que fornecem conhecimento, reputação e legitimidade.

Redes acolhem think tanks, aparelhos privados de hegemonia que se aninham em teias de relações ampliando sua possibilidade de impacto e influência, conferindo autoridade e legitimidade a questões globais, ainda que com interesses políticos e econômicos não explícitos. Participam dessas redes os empreendedores de políticas que executam as funções de 1) identificar necessidades e ofertar meios inovadores, 2) suportar riscos financeiros e emocionais buscando mudanças com consequências incertas e 3) reunir e coordenar redes de indivíduos com talentos e recursos necessários para a mudança. Os empreendedores de políticas devem apresentar conhecimento de assuntos de políticas, liderança e habilidades de formação em equipe, reputação e contatos, habilidade estratégica e tenacidade formas particulares e volumes de capital social e cultura. (SHIROMA, 2016).

Estes são novos agenciamentos de políticas com uma gama diversificada de participantes, situados em um novo tipo de espaço de políticas, em um lugar entre agências multilaterais, governos nacionais, ONGs, *think tanks*⁴ e grupos de interesse, consultores, empreendedores sociais e empresas internacionais (BALL, 2014), que estão produzindo mudanças no pensamento e comportamento de governos nacionais por meio de trocas de normas, de ideias e de discursos que alteram as percepções sobre o que é público e sobre os problemas e soluções sociais e educacionais.

As análises das entrevistas realizadas com as equipes gestoras das escolas, o estudo dos materiais instrucionais e metodológicos da Falconi e suas relações com outras entidades e empresas que visam a qualidade medida por resultados, confirmaram a hipótese inicial de que a consultoria realizada por uma empresa privada para atuar na gestão das escolas do município de Pelotas, está diretamente vinculada às mudanças no papel do Estado, de executor de políticas para avaliador, seguindo a lógica da Nova Gestão Pública que se traduz na governança e no gerencialismo, produzidas pela reconfiguração do modelo capitalista, e encontra nas PPPs, uma de suas expressões mais evidentes na educação.

⁴ O termo pode ser entendido como um grupo de pessoas e de instituições que desenvolvem pesquisas e propõem soluções de problemas nas diversas áreas, inclusive na educação. (NOTA DE TRADUÇÃO, BALL, 2014, p. 35)

Depreende-se das análises que há centralidade na gestão da escola, na liderança, como é referida pelos manuais orientadores da consultoria, em virtude da priorização das avaliações, indicadores, diagnósticos, metas, estratégias, capitaneadas pelo líder, pois será através da melhoria do nível da liderança, pela motivação de professores e alunos, que os resultados serão elevados (MURICI; CHAVES, 2009).

As direções manifestaram-se em favor de maior organização e concordaram, em sua maioria, que mesmo que já tivessem diagnósticos claros sobre a situação de suas escolas, o controle de gastos e formas de organização geral da escola, propostas pelos consultores, foram positivas. Dirigiram as suas argumentações contrárias à consultoria, observando sobretudo três aspectos: 1. O alto valor pago pela Prefeitura pelo contrato com a Empresa Falconi, a despeito das demandas observadas na estrutura física das escolas e a falta de valorização dos trabalhadores em educação, cujo o piso salarial do magistério não é pago; aliado à falta de pessoal nas escolas, desde professores até funcionários para as diversas funções necessárias, acarretando em acúmulo de funções e trabalho para as equipes gestoras; 2. A expectativa frustrada de que com a inserção da Falconi nas escolas e, em decorrência dos diagnósticos estruturais e administrativos, as necessidades reais das escolas fossem atendidas; 3. Aumento da burocracia, com a exigência de preenchimento de fichas, formulários, planos e o envio para a SMED, ampliando o trabalho da gestão que já se vê, há algum tempo, envolta em atividades burocrática, sobretudo a partir da adesão aos programas do governo federal, tais como o Mais Educação, PDE-Escola, Mais Cultura, entre outros, que envolvem planejamentos e prestação de contas, além do PPDE e do PARF.

Observaram-se algumas contrariedades em relação a vinculação da ideia de qualidade aos resultados do Ideb, embora reconheçam a sua importância e necessidade de melhorá-lo, sendo que duas supervisoras pedagógicas e três diretoras falaram sobre isto, afirmando que também desejam qualidade, mas que entendem ser mais do que índices, pois implica em ter condições adequadas de ensino e, invariavelmente, remeteram para as condições, em geral precárias, das escolas municipais. Somente uma entrevistada fez referência a outros fatores, além dos estruturais, que se sabe são importantes, mas referiu-se às condições socioeconômicas das famílias e, portanto, a uma análise do entorno e de que a avaliação precisa ter o próprio aluno como referência para a melhoria da aprendizagem, isto porque alega que a escola atende a muitas crianças com necessidades especiais e estas, a rigor, ficam fora das avaliações

nacionais. Mas não houve uma explicitação quanto ao que entendem por qualidade educacional.

Percebeu-se que há alguns questionamentos quanto à perspectiva empresarial nas orientações da Falconi e que agora tem continuidade nas supervisões da SMED, mas não se observou, nas conversas realizadas durante as entrevistas, que tenham a dimensão do que tais orientações e práticas podem acarretar na organização da escola (Gestão) e na formação dos estudantes, assim como na autonomia dos professores.

Consideram que o Projeto Político-Pedagógico está secundarizado no atual contexto, em que pese os consultores da Falconi tenham feito referência a ele, na medida em que recomendam a sua revisão periódica e publicização, mas observam que é dada maior importância ao plano de metas do que ao PPP. O que no remete a compreensão de que estão elaborando os planos estratégicos, com base nos diagnósticos pedagógicos, pela exigência e necessidade em atender as demandas da mantenedora, mas que não concordam com a sua centralidade e que o PPP refletiria, de forma mais densa, os princípios e propósitos da escola decididos coletivamente.

Por fim, é perceptível que não há espaço nas escolas para discussões conceituais que permitam o aprofundamento das questões que envolvem a inserção de uma empresa privada, com seus princípios gerenciais, na gestão democrática da escola, sobre o trabalho docente e na formação dos alunos. Há alguns indícios de descontentamento e contrariedades quanto a consultoria, mas em virtude das práticas diárias, referentes às condições gerais das escolas e do trabalho da direção e professores. O cotidiano escolar é permeado por muitas demandas e necessidades urgentes, que implicam em soluções imediatas, que quando há o aceno de que há interesse em auxiliar, seja por meio de consultorias, parcerias, programas ou pessoas individualmente, estas “ajudas” são vistas com bons olhos e até mesmo desejadas e buscadas por algumas escolas. Como é o caso da escola que relata que conseguiu melhorar as suas condições estruturais, por meio das parcerias que firmou com empresas e entidades da sociedade.

O tipo de educação/conhecimento/formação que está sendo proposto para qual modelo de sociedade, não fazem parte dos questionamentos centrais das escolas pesquisadas, ao menos na perspectiva das equipes gestoras, o que pode gerar a aceitação passiva e a reprodução do modelo de forma acrítica, bem ao gosto dos reformadores educacionais.

VII REFERÊNCIAS:

ADRIÃO, Theresa Maria de F.; GARCIA, Teise. Gestão privada da educação pública: Um olhar sobre o modelo de *charters school* nos EUA e sua aproximação com a realidade brasileira. *Relatório de Pesquisa*. Campinas: UNICAMP, 2016.

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: Regulação e Emancipação*. São Paulo: Cortez, 2009.

AMOS, Karin. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. In: *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.36, n. especial, p. 023-038, 2010.

ANDRADE, Cleusa. Avaliação em larga escala, prova Brasil: perspectiva de gestão democrática. In: I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividades e Educação – *SIRSSE*, PUCPR, Curitiba, 7 a 10 nov, 2011.

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

ANPED. Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação. (Base de dados dos trabalhos aprovados/apresentados nas sessões anuais). Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: nov de 2015.

APPLE, Michael. *Política Cultural e Educação*. Tradução de José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Educando à Direita: Mercados, Padrões, Deus e Desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2003.

ARROYO, Miguel González. Os coletivos empobrecidos repolitizam os currículos. In: SACRISTÁN, José Gimeno. *Saberes e incertezas sobre o currículo*. Porto Alegre: Penso, 2013.

BALL, Stephen. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, p.99-116, Jul/Dez 2001.

_____. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v.35, n.126, p.539-564, set/dez. 2005.

_____. *Educação global S.A.: Novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BANCO MUNDIAL. *Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial. Resumo Executivo*. Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005.

BRASIL. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República. 1995.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE: Razões, Princípios e Programas*, 2007.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Ações Articuladas – PAR*, 2007.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola*, 2006.

_____. Ministério da Educação. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb*, 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Prevê a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos.

_____. Lei nº 12.796 de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

CÂMARA DE VEREADORES DE PELOTAS. Tribunal de Justiça do Estado suspende contrato da Prefeitura com Falconi. Disponível em: <www.camarapel.rs.gov.br> Acesso em: 12 de Dezembro de 2015.

CARVALHO, Luís Miguel. Multiregulação, comparações internacionais e conhecimento pericial: interpelando o PISA como provedor de conhecimento e políticas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

COMUNITAS. Disponível em <http://www.comunitas.org>. Acesso em março de 2016.

CÓSSIO, Maria de Fátima; HYPOLITO, Álvaro Luiz M.; LEITE, Maria Cecília; DALL'IGNA, Maria Antonieta. Gestão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 26, n.02. p. 325-341, maio/ ago. 2010.

_____; RODRIGUEZ, Rita de Cássia; LEITE, Maria Cecília Lorea. Políticas Educacionais: entre a autoria e o controle. *IX Seminário Internacional de Etapa e Rede, Redestrado, Anais*. Santiago do Chile, Chile, 18 a 20 de julho, 2012.

_____; OLIVEIRA, Antonio Cardoso; SOUZA, Aisllan Augusto . Gerencialismo e avaliação em larga escala: análise da política de resultados na educação básica. *Educação (Rio Claro. Online)*, v. 24, p. 137-155, 2014.

_____. Agenda transnacional e governança nacional: as possíveis implicações na formação e no trabalho docente. *Revista e-Curriculum (PUCSP)*, v. 13, p. 616-640, 2015.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? In: *Educ. Soc.* , Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

_____. A sociologia da educação e o estado após a globalização. In: *Educ. Soc.* Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out.-dez. 2010.

_____. ROBERTSON, Susan. Pesquisar a Educação em uma Era Globalizante. In: *Educ. Real.*, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011.

FALCONI CONSULTORES DE RESULTADO. Disponível em <http://www.falconi.com/pt/> Acesso em Outubro de 2015.

FALLEIROS, Ialê; PRONKO, Marcela; OLIVEIRA, Maria Teresa C. Fundamentos histórico da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. p. 39-95. In: NEVES, Lúcia Wanderley (org.) *Direita para o social e esquerda para o capital*. São Paulo: Xamã, 2010.

FRANCO, Maria Amélia Santoro. Práticas pedagógicas nas múltiplas redes educativas. In: LIBÂNEO, José Carlos; ALVES, Nilda (orgs.) **Temas de Pedagogia: diálogos entre didática e currículo**. São Paulo: Cortez, 2012.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresarias da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p.325-672, abr-jun 2012.

GIDE – *Gestão Integrada da Escola*. In: www.fdg.org.br/gestao-integrada-da-escola-gide-2/ acessado em novembro de 2014.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social- democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; POLENA, Andrea. Financiamento da Educação e indicadores de qualidade: um estudo exploratório de seis municípios brasileiros. In: *Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação*. v.31, n.2, mai/ago, 2015.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

IVO, Andressa Aita. Políticas públicas em educação e gestão: efeitos sobre o trabalho, modernização, neoliberalismo. Porto, PT: Afrontamento, 2002.

JONES, Phillip; COLEMAN, David. *The United Nations and education: multilateralism, development and globalization*. New York: Routledge, 2005.

MARTINS, André Silva. Todos pela educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil do século XXI. In: *31ª reunião anual da ANPED*. 2008. Disponível em: http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/trabalho_gt_09.html. .

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2011.

MELLO, Hivy Damasio Araújo. O Banco Mundial e a educação no Brasil: Convergências em torno da agenda global. *Tese de doutorado*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2012.

MÉSZAROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MUNDY, Karen. Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank. *International Journal of Educational Development*, v. 22, n. 5, 2002, p.483-508.

MURICI, Izabela; CHAVEZ, Neusa. *Gestão para resultados na educação*. Nova Lima: Falconi, 2013.

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

NARDI, Elton Luiz; BASTIANI, Sherlon C. Construindo a qualidade da educação: entre o desafio da ação escolar e a produção de resultados oficiais. In: NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda P. (orgs.). *Qualidade da Educação no Ensino Fundamental: Entre políticas e a (ex) tensão do tema na escola pública*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias da burguesia brasileira para educar o consenso na atualidade*. São Paulo: Xamã, 2005.
_____. (org.) *Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2010.

NEWMAN, Janet, CLARKE, John. Gerencialismo. *Educ. Real.*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (orgs.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Fino Traço Editora: Belo Horizonte, 2011.

OLIVEIRA, Antônio; BONOW, Dirnei. A nova social-democracia e o projeto da Terceira Via. In: CÓSSIO, Maria de Fátima; RODRIGUEZ, Rita de Cássia (orgs.). *Novos modos de regulação das políticas educacionais no contexto da Terceira Via*. Pelotas: Ed. UFPel, 2014.

OLIVEIRA, Sara Badra e RODRIGUES, Jean Zeferino. In: Os distintos significados da participação na gestão educacional. *II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas, SP.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino: Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. In: *Revista Brasileira de Educação*. N. 8 jan/abr 2005.

PECCI, Alketa et al. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Revista O&S* -v.15 - n.46 -Julho/Setembro -2008.

PERRENOUD, Philippe. *Dez novas competências para ensinar*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

PERONI, Vera. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privado. In: PERONI, Vera; ROSSI, Alexandre. *Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado: implicações para a democratização da educação*. Editora UFPEL: Porto Alegre, 2011.

_____. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. In: *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

_____. (Org.) *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

PIRES, Daniela de Oliveira. O histórico da relação público-privado e a formação do Estado Nacional: implicações para a constituição da esfera pública. In: PERONI, Vera (Org.) *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação: perspectiva e conceitos. In: *Educação, Sociedade e Culturas*, n.39, 2013.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias públicoprivada na governança global da educação. In: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out.-dez. 2012

_____. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. In: *Educação e Sociedade*, v.34, n.34, jul-set 2013.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. Currículo, justiça e inclusão. In : SACRISTÁN, José Gimeno (org.). *Saberes e incertezas sobre o currículo*. Porto Alegre : Penso, 2013.

SARMENTO, Dirléia Fanfa ; MENEGAT, Jardelino ; RAMIREZ, Vera Lúcia. Educação de qualidade e gestão pública : a construção do planejamento de uma secretaria de educação. In: *Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação*. v.31, n.2, mai/ago, 2015.

SAUL, Renato P. Giddens: da ontologia social ao programa político, sem retorno. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n.9, jan / jun 2003, p.142-173.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In : *Rev. Adm. Púb.* Vol, 43, n. 2, Rio de Janeiro, Mar/Abr, 2009.

SILVA, Maria Abádia. Agência, instituições e organizações internacionais nas decisões de políticas para a educação básica pública ? In : IOSIF, Ranilce Guimarães. *Política e governança educacional : Contradições e desafios na promoção da cidadania*. Brasília, DF : Universa : Liber Livro, 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos

para análise de documentos. In: *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, Eneida Oto ; MORAES, Maria Célia M. ; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro : Lamparina, 2007, 4ª ed.

___; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011.

___; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. In: *Revista Educação e Fronteiras On-Line*, Dourados/MS, v.4, n.11, p.21-38, mai./ago. 2014

___. Redes de políticas públicas e governança da educação: pesquisando a convergência das políticas para docentes nas agendas para a próxima década. *Relatório de pesquisa*, Florianópolis, UFSC, 2016.

SHULTZ, Lynette. Governança global, neocolonialismo e respostas democráticas para políticas educacionais. In: IOSIF, Ranilce Guimarães. *Política e governança educacional : Contradições e desafios na promoção da cidadania*. Brasília, DF : Universa : Liber Livro, 2012.

SILVA, Maria Abádia. Organismos internacionais e a educação. In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

TEJADA, César Augusto Oviedo. BAGGIO, Giovani. *O Desempenho econômico de Pelotas desde 1939: uma análise comparativa com os principais municípios do RS*. Revista Teoria e evidência econômica. Ano 19, número 41, Jul/Dez, 2013.

TPE. TODOS PELA EDUCAÇÃO. Rumo a 2022. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/Biblioteca.aspx>>

VERGER, A.; BONAL, X. La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el “aprendizaje para todos”. *Educación e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 117, p. 911-932, out.-dez. 2011.

WERLE, F. O. C. *Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino*. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.

ⁱ Para Silva (2010), os organismos internacionais podem ser divididos em instituições intergovernamentais: a) globais: Organização das Nações Unidas – ONU; Organização Mundial do Comércio – OMC; Organização Internacional do Trabalho – OIT; Organização Mundial da Saúde – OMS; Fundo Monetário Internacional–FMI; FAO; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Grupo Banco Mundial; Organização das Nações Unidas

para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF; b) regionais: Organização dos Estados Americanos – OEA; Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico –OCDE; Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal; Mercado Comum do Sul - Mercosul e União Europeia. No geral, sua estrutura de funcionamento compreende os principais órgãos: Assembleia Geral, Diretoria de Governadores e Secretariado Permanente. Para alcançar e monitorar os objetivos, conta, além da sede, com escritórios regionais ou agências em outros países; e aquelas não-governamentais: Greenpeace, Cruz Vermelha, Aldeias Infantis e outras.

ⁱⁱ Nos anos 1980, juntamente com o FMI e a Casa Branca, o Banco Mundial passou a integrar o quadro ideológico do "Consenso de Washington" em política econômica e social. Esse arranjo estava fundamentado em três pilares: a estabilização (da inflação e das taxas de juros em particular), a liberalização (dos mercados globais, em nome do livre comércio) e a privatização (incluindo o deslocamento de bens e serviços públicos para o setor privado) (STIGLITZ, 2002). É nesse contexto que o Banco introduz seus programas de ajuste estrutural, como resposta à crescente crise da dívida dos países em desenvolvimento e ao aprofundamento da recessão global, adquirindo, assim, uma identidade cada vez mais intervencionista. Tais programas pregavam que os países deveriam realizar uma série de reformas austeras para que estivessem de acordo com os princípios do Consenso de Washington. Estas reformas eram apresentadas aos governos como opcionais, porém, se o país quisesse ser um candidato aos empréstimos do Banco Mundial, as reformas passavam a ter então um caráter mandatório. (BERNUSSI, 2014, p..41).

ⁱⁱⁱ Uma discussão mais aprofundada sobre esta questão pode ser encontrada In: CASTELLI, Carolina; CÓSSIO, Maria de Fátima; DELGADO, Ana Cristina Coll. "Ampliação da obrigatoriedade escolar: problematizações em relação à educação infantil". Linhas Críticas, 2015.

APÊNDICES

1. ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS EQUIPES GESTORAS (1ª FASE)

1. Como tu percebes, na condição de gestor (a), a contratação da empresa Falconi Consultores de Resultado pela Prefeitura Municipal para atuar na melhoria das escolas da rede?
2. E como o coletivo da escola percebeu isso?
3. De que forma a escola tomou conhecimento desta contratação e quando?
4. Quais foram as principais recomendações feitas pela equipe de consultoria?
5. Destas recomendações, quais ações foram realizadas pela escola?
6. Qual foi a metodologia utilizada no período de formação dos gestores (treinamento)?
7. Como foi publicizado, por parte da Falconi, o material instrucional voltado à organização da gestão?
8. Como a equipe analisa esses materiais, do ponto de vista de mudanças que possam acarretar na gestão da escola e sobre as ações realizadas a partir dessas orientações?
9. A qualidade proposta pela Falconi é a qualidade almejada pela Escola? Explícite.
10. A equipe gestora acredita que por meio da consultoria irá melhorar a qualidade da oferta educacional? Como?
11. Que outras alternativas se podem vislumbrar para além da consultoria da Falconi para melhorar a qualidade da educação da rede municipal?
12. Outras considerações...

2. ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM AS EQUIPES GESTORAS (2ª fase)

COM FOCO NO TRABALHO PEDAGÓGICO

Após o período de afastamento da Falconi, enquanto consultora da Prefeitura Municipal de Pelotas devido à liminar outorgada pela justiça, pergunta-se:

- 1- De que maneira a Secretaria de Educação tem orientado as escolas em relação a sua gestão política e pedagógica?

- 2- Como a equipe gestora “se vê” neste papel de "cobrar " resultados dos professores, mesmo que as condições e a estrutura da escola não sejam as adequadas?

- 3- Qual é o papel do “processo” na gestão por resultados, de acordo com a proposta da Falconi?

- 4 – Do ponto de vista pedagógico, especificamente, houve ações/orientações em relação a:
 1. Análise dos problemas, definição de indicadores e metas a partir das dimensões estabelecidas pelo PDCA?

 2. Quais foram as orientações em relação à melhoria de resultados no Ideb? Quais foram as estratégias adotadas?

 3. Foram realizados diagnósticos pedagógicos, tais como: indicadores de taxa de aprovação, abandono, etc?

 4. Em relação às políticas da Escola, o PPP e o Regimento foram discutidos na escola?

-
5. Os documentos produzidos: diagnósticos, planos, seus objetivos, estratégias e ações, foram elaborados de forma participativa e publicizados para a comunidade escolar?

5- A que tu atribuis os problemas da tua escola? Aos professores e suas práticas, as condições estruturais, ao ambiente da escola, a falta de material didático, ou outras causas?

6- Sabe-se que a preocupação da SMED é, sobretudo, com os resultados do Ideb. Porém, imagina-se que cada escola tenha suas metas específicas, como: redução da distorção idade- série, alfabetização,

- O coletivo da escola tem claro quais são estas metas?
- Estas metas são discutidas pela equipe de gestores, professores, funcionários, pais e alunos?
- As ações são definidas por este grupo?

7- Percebe-se, na proposta pedagógica desenvolvida pela Falconi, um **estímulo à competição dita "saudável"** entre alunos, entre professores e até mesmo entre escolas, muitas vezes com premiações.

- Esta concepção foi discutida com a escola?
- Qual foi a reação da equipe de professores e gestores a ela?
- Qual é a tua opinião?
- A competição está sendo estimulada pela escola ?
- Se a resposta for sim: De que forma?

8 – Há algum ponto relacionado à consultoria da Falconi e suas concepções que não tenham sido mencionados aqui e que gostaria de acrescentar?