



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS**

SIMONE BITENCOURT BRAGA

**O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA –
UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA “EXCELÊNCIA EM GESTÃO
EDUCACIONAL” DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL**

**Belém/ Pará
2013**

SIMONE BITENCOURT BRAGA

**O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA –
UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA “EXCELÊNCIA EM GESTÃO
EDUCACIONAL” DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará – UFPA/ICED, na linha de Pesquisa em “Políticas Públicas Educacionais”, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientação: Profª Drª Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

**Belém/ Pará
2013**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Braga, Simone Bitencourt, 1985-

O Público e o privado na gestão da escola pública brasileira: um estudo sobre o Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social / Simone Bitencourt Braga. - 2013. Orientadora: Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2013.

1. Gestão da qualidade total na educação. 2. Neoliberalismo. 3. Responsabilidade social da empresa. 4. Sociologia educacional. I. Título.

CDD 22. ed. 371.2

SIMONE BITENCOURT BRAGA

**O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA –
UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA “EXCELÊNCIA EM GESTÃO
EDUCACIONAL” DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima A. M. dos Santos
Universidade Federal do Pará – UFPA
(Orientadora)

Prof. Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araujo
Universidade Federal do Pará – UFPA
(Examinador)

Prof^a. Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(Examinadora)

**Belém/ Pará
2013**

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus queridos pais Cláudio e Socorro, ao meu amado esposo e companheiro Jeilson, às minhas irmãs Silvia e Silvany, ao meu irmão Tiago e às minhas sobrinhas Samara, Isabela e Giovana.

Vocês dão verdadeiro sentido à minha vida!

AGRADECIMENTOS

Não foi fácil chegar até aqui, quem esteve ao meu lado sabe o que digo. Sabe o quanto lutei e trabalhei para chegar à universidade e muito mais para concluí-la. Sabe do que tive que abrir mão para alcançar meus objetivos de chegar ao mestrado e sabe também da luta que travei para superar os meus problemas de saúde, que me fizeram pensar que não estaria aqui hoje vivendo esse momento. E essa luta só consegui vencer porque tenho o privilégio de ter pessoas maravilhosas ao meu lado que sempre me apoiaram, especialmente nos momentos em que mais estive frágil. Por isso agradeço do fundo do meu coração:

Ao meu criador, meu Deus Jeová, que me deu força para superar todas as dificuldades que passei e que sempre está ao meu lado em todos os momentos da minha vida.

Aos meus pais, Cláudio e Socorro, razão da minha vida, pois me cobrem com o seu amor e cuidado. A você **pai**, que continua a cuidar de mim e a me dar carinho como se eu ainda fosse a sua menina de cinco anos. Que a cada conquista minha se alegra muito mais do que eu mesma consigo me alegrar. A você **mãe**, que foi a minha primeira professora, que me introduziu no mundo da leitura. Se hoje eu consegui chegar onde estou tenha certeza que isso não seria possível sem a senhora ao meu lado, por isso agradeço a Deus por ter me concedido a honra e o privilégio de tê-la como mãe. A pessoa que sou hoje é resultado da criação que me deram é por isso que eu dedico este trabalho especialmente a vocês dois.

Ao meu querido esposo Jeilson Braga, por ser um verdadeiro companheiro, por me amar, respeitar e tornar os meus dias mais alegres e felizes. Agradeço, meu amor, pela sua paciência e principalmente pela sua colaboração durante esse mestrado.

Às minhas irmãs Silvia e Silvany as quais amo incondicionalmente. A você Silvany, que sempre está com um sorriso no rosto irradiando alegria é impossível não te amar. Não posso deixar de aqui registrar o apoio que tive da minha irmã Silvia durante a entrevista de seleção para o mestrado, pois a mesma esteve ao meu lado o dia todo e esperou pacientemente até eu ser entrevistada, saiba que nesse dia foi o seu apoio que me ajudou a vencer essa etapa do mestrado.

Ao **meu irmão Tiago** a quem também dedico um amor imenso, impossível de ser mensurável.

Às minhas sobrinhas Samara, Isabela e Giovana, que com suas ternuras e brincadeiras tornam a minha vida mais doce e alegre.

À Tânia Mara Barbosa, diretora da escola onde trabalhei durante boa parte desse mestrado, que sempre esteve disposta a me liberar para as atividades do mestrado. Saiba que devo muito a você. Por isso obrigado pela sua amizade e colaboração.

À minha colega de mestrado Valéria Moraes, que sempre me ajudou e contribuiu muitíssimo com o seu conhecimento para que eu conseguisse elaborar este trabalho. Obrigado por tudo o que você fez por mim durante este mestrado.

À minha querida amiga Antonilda Vasconcelos, que desde a graduação compartilhamos o mesmo sonho e estamos juntas lutando pelos mesmos objetivos. Sua amizade é muito gratificante.

À minha orientadora Prof^a. Dr^a. Terezinha Monteiro pelo seu apoio e pela sua orientação. Acho que posso dizer que nesses sete anos que nos conhecemos construímos uma amizade alicerçada acima de tudo no respeito e na sinceridade. Tenho profunda admiração pela pessoa que a senhora é, e posso dizer que sou privilegiada por tê-la como orientadora.

A toda equipe do OBSERVE, especialmente à Prof^a. Dr^a. Maria Auxiliadora Maués pelas suas palavras de apoio, pelo seu exemplo de garra e perseverança e pelas suas valiosas orientações durante o processo de elaboração do meu projeto de pesquisa para o mestrado.

A todos os professores do PPGED/UFPA que fizeram parte da minha trajetória no mestrado: Prof^a. Dr^a. Olgaíses Maués, Prof^a. Dr^a. Rosana Gemaque, Prof^a. Dr^a. Ney Cristina Monteiro, Prof. Dr. Gilmar Pereira, Prof. Dr. José Bitencourt e Prof. Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araújo.

Às meninas da secretaria da pós-graduação, Ivanilde Almeida e Eliane Santos, que sempre gentilmente me atenderam quando precisei de alguma informação ou mesmo de algum serviço por elas prestados. Muito obrigada meninas por toda a ajuda que vocês me deram.

E por fim, **a todos os colegas da turma do Mestrado 2011**, mais especialmente à Dina Carla, Regiane, Sônia e Adelino, cada um à sua maneira ajudou a construir o trabalho que ora apresento. Agradeço pelos momentos de aprendizagem que passamos juntos e pelos momentos descontraídos que também compartilhamos. Tenho certeza que fiz muitos amigos e por isso posso dizer que sou abençoada por ter tido o privilégio de fazer parte dessa turma.

“E tudo o que os meus olhos pediram, eu não retive deles. Não neguei ao meu coração nenhuma espécie de alegria, pois meu coração se alegrava por causa de todo o meu trabalho árduo, e isto veio a ser meu quinhão de todo o meu trabalho árduo. E eu, sim, eu me virei para todos os meus trabalhos que minhas mãos tinham feito e para a labuta em que eu tinha trabalhado arduamente para a realizar, e eis que tudo era vaidade e um esforço para alcançar o vento”. (Rei Salomão)

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar as implicações do Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social na gestão da escola pública brasileira, em termos de orientações teórico- metodológicas contidas em documentos balizadores da parceria firmada. Para tanto, foi feita uma pesquisa documental que, por meio de análise de conteúdo, buscou analisar os documentos referentes a esse programa. As análises desenvolvidas mostraram que o modelo de gestão defendido pela Fundação Itaú para a educação brasileira é o das escolas *charter* americanas, escolas financiadas pelo setor público, mas administradas pelo setor privado. Tais escolas são apresentadas como tendo melhorado significativamente os índices educacionais nos EUA. No entanto, constatou-se que a realidade concreta não condiz com a apresentada pelo Programa Excelência em Gestão, pois o modelo de gestão baseada nos parâmetros do mercado, que associa conceitos como qualidade, participação, descentralização, autonomia e avaliação à ideia de gerenciamento de recursos com vista à produtividade do sistema educacional, não foi capaz de melhorar o sistema educacional americano. Muito pelo contrário, agravou ainda mais a crise da educação pública naquele País. No Brasil, já existem experiências nesse sentido e as análises sobre as escolas *charter* que foram implantadas em Pernambuco revelaram que as mesmas adotam na sua gestão padrões gerenciais trazidos do mundo empresarial. Assim, verificou-se a introdução de princípios de mercado como o da gestão gerencial, da definição de metas e resultados, expressos nos seus planejamentos estratégicos, da remuneração por mérito para os professores e a generalização dos testes de avaliação, dentre outros. Nesse contexto, a autonomia escolar é entendida como maior responsabilização dos professores e diretores pelo sucesso ou fracasso da escola, e, sobretudo do gestor, como liderança de todo o processo. Além disso, nessas escolas não existe autonomia pedagógica, pois o projeto pedagógico é elaborado de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelo órgão responsável pela implantação dessas escolas (PROCENTRO). A participação que se desenvolve nesse contexto não passa de um mero processo de colaboração, de mão única, de adesão, de obediência às decisões que são tomadas de cima para baixo. Fica claro que esse modelo de gestão e de escola não contribui para a democratização das relações de poder na escola e consequentemente para a formação da cidadania.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Responsabilidade Social Empresarial. Gestão Privada da Educação Pública.

ABSTRACT

This study aims to analyze the implications of the "Excellence in Education Management" of Itaú Social Foundation in managing the Brazilian public school, in terms of theoretical and methodological guide for the documents contained in agreements signed. To that end, we made a documentary research that, through content analysis, attempted to analyze the documents relating to this program. The analyzes showed that the model developed management advocated by Foundation Itaú in Brazilian education is that of the American charter schools, schools financed by the public sector but managed by the private sector. Such schools are presented as having significantly improved educational indicators in the U.S. However, it was found that the reality does not match the one presented by the Program in Management Excellence because the management model based on market parameters, which combines concepts like quality, participation, decentralization, autonomy and evaluation of the idea management resources for the productivity of the education system was not able to improve the American educational system. On the contrary, it has further aggravated the crisis of public education in that country. In Brazil, there have already been experiments in this direction and the analyzes of charter schools that were introduced in Pernambuco revealed that they adopt in their management standards managerial brought from the business world. Therefore, it contains the introduction of market rules from management such as those of goals and results, merit payment for teachers and generalization of evaluation tests, among others. In this context, school autonomy is understood as having increased accountability of teachers and principals for the success or failure of the school, and especially the manager as leader of the whole process. Furthermore, in these schools there are not pedagogical autonomy because the pedagogical project is designed according to productivity criteria previously defined by the responsible program partners (PROCENTRO). The participation that develops in this context is nothing more than a mere process of cooperation, single initiative, adhesion, obedience to the decisions that are taken from top to bottom. Obviously, this management school system does not contribute to the democratization of power relations and cultural formation.

Keywords: Public-Private Partnerships. Corporate Social Responsibility. Private Management of Public Education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Retorno para as empresas a partir do atendimento social

Quadro 2: Resultados obtidos pelas empresas em relação à participação dos empregados em ações sociais

Quadro 3: Tipos de incentivos praticados pelas empresas para estimular a participação dos empregados em ações sociais

Quadro 4: Incentivos recebidos do governo, por categoria

Quadro 5: Áreas de atuação dos associados, com percentual dos que atuam em cada uma

Quadro 6: Investimentos em Educação

Quadro 7: Despesas reais de investimento e custeio dos centros – 2001-2007

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BM - Banco Mundial

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNM - Confederação Nacional de Municípios

CENPEC - Centro de Estudos em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CF - Constituição Federal

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EUA – Estados Unidos da América

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FHC - Fernando Henrique Cardoso

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

FMI - Fundo Monetário Internacional

GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

ICED – Instituto de Ciências da Educação

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ICE - Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação

IOS – Instituto Observatório Social

KIPP - Programa Conhecimento é Poder

LDB - Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

NCLB – Nenhuma Criança Deixada para Trás

OBSERVE - Observatório de Gestão Escolar Democrática

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs – Organização não governamental

OS - Organizações Sociais

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PME - Planos Municipais de Educação

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PROCENTRO - Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental de Ensino Médio

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

RSE – Responsabilidade Social Empresarial

SAEPE - Sistema de Avaliação dos Estudantes no Estado de Pernambuco

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEMEC - Secretaria Municipal de Educação

UFPA - Universidade Federal do Pará

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I – DA FUNÇÃO PÚBLICA PARA A FUNÇÃO PÚBLICO-PRIVADA ..	29
1.1. O ESTADO MODERNO E SUA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE	30
1.1.1 - O neoliberalismo no contexto brasileiro	39
1.2 – O PÚBLICO E O PRIVADO NA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO	42
1.2.1 – O ordenamento jurídico de sustentação para a incorporação de novos protagonistas na relação Estado e sociedade	47
1.3 - A “ENTRONIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL” NA FIGURA DO TERCEIRO SETOR E SUA ATUAÇÃO NA EDUCAÇÃO	53
CAPÍTULO II – A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL	65
2.1 – DAS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO EM GERAL PARA A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.....	66
2.2 – A GESTÃO COMO ARTICULADORA ENTRE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	73
2.2.1 - A gestão da qualidade total na busca pela eficiência e produtividade da escola...	77
CAPÍTULO III - RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL E EDUCAÇÃO	85
3.1 - A ORIGEM DA “RSE” NO MUNDO E NO BRASIL	85
3.2 - OS DIFERENTES POSICIONAMENTOS E O DEBATE ACERCA DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL.....	89
3.3 - A EDUCAÇÃO COMO CAMPO PRIVILEGIADO PARA AS AÇÕES DE RSE.....	101
CAPÍTULO IV - A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA VIA PROGRAMA “EXCELÊNCIA EM GESTÃO EDUCACIONAL” DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL.....	107
4.1 - A FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL E O PROGRAMA EXCELÊNCIA EM GESTÃO EDUCACIONAL	107
4.2 - A REFORMA EDUCACIONAL DE NOVA YORK: CHILDREN FIRST (ALUNOS EM PRIMEIRO LUGAR).....	112
4.2.1 - Escolas <i>charter</i> - escolas geridas por entidades privadas e financiadas pelo sistema público	114
4.2.2 - Estados Unidos: escolas privatizadas, desempenho pífio!	117
4.2.3 - A participação do setor privado na educação.....	123

4.2.4 - Descentralização e Autonomia	126
4.2.4 - A avaliação como forma de monitoramento e responsabilização por resultados: o princípio de <i>accountability</i> (responsabilização)	130
4.2.5 - O papel dos sindicatos na Reforma educacional de Nova York	136
4.2.6 - A participação no contexto das escolas <i>charter</i>	141
4.3 - A EXPERIÊNCIA DAS ESCOLAS <i>CHARTER</i> NO BRASIL: O CASO DE PERNAMBUCO	143
4.3.1 - As formas de seleção de diretores, professores e alunos.....	146
4.3.2- Os custos envolvidos na implantação de uma Escola Charter	151
4.3.3 - A Reforma Educacional de Nova York: Possibilidades para o Brasil?	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	169
REFERÊNCIAS	177
ANEXOS	187
ANEXO A.....	188
ANEXO B	190
ANEXO C.....	196

INTRODUÇÃO

O interesse em investigar a relação entre o público e o privado na gestão da escola pública brasileira decorre de minha experiência como bolsista de Iniciação Científica no Observatório de Gestão Escolar Democrática (Observe) do Instituto de Ciências da Educação (ICED) da Universidade Federal do Pará (UFPA), no período de setembro de 2006 a março de 2009, onde se desenvolvem várias pesquisas acerca de Gestão Escolar, Conselhos Escolares, Controle Social, Projeto Político Pedagógico, Programas Governamentais, Autonomia, Descentralização, Participação, Parcerias público-privada na Educação etc.

Em 2007, tive a oportunidade de analisar, por meio de um plano de trabalho intitulado “As parcerias escolares sob o contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)”, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (PAC da Educação) lançado pelo Governo Federal em abril desse mesmo ano. As análises desse plano revelaram que o mesmo tem como carro-chefe o decreto n. 6.094, que dispõe sobre o “*Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*”. Na verdade, o PDE assume não apenas a denominação mais também a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, movimento lançado em 2006 como uma iniciativa da sociedade civil, liderada por empresários brasileiros, que proclama a participação de todos os setores sociais.

Esse movimento se constitui como um conjunto de grupos empresariais com representantes e patrocínio de várias entidades¹. E o Banco Itaú, por meio de sua Fundação Itaú Social e do Itaú BBA², é um dos patrocinadores mais atuantes e influentes neste movimento, dado que na época em que a agenda do mesmo foi adotada pelo Ministério da Educação (MEC) a presidente do referido movimento e uma das fundadoras era Milú Vilela, maior acionista individual do Banco Itaú, hoje ela atua como membro do conselho de governança do “Todos pela Educação”. Atualmente, o referido Banco, por meio de sua Fundação, desenvolve programas educacionais, em vários Estados brasileiros³, no bojo do “Compromisso Todos pela Educação”. Desse modo, a Fundação Itaú Social parece estar

¹ Fazem parte deste movimento: Banco Santander, Dpaschoal, Instituto Unibanco, Odebrecht, Fundação Itaú Social, Gerdau, Instituto Camargo Corrêa, Fundação Bradesco, Suzano Papel e Celulose, Itaú BBA, ABC, Rede Globo, Instituto Ayrton Senna, DM9 DDB, Rede Energia, Fundação SM, Fundação Victor Civita, Alexandria, Friends, Rede Record, McKinsey&Company, Microsoft, Fundação Santillana, Instituto Paulo Montenegro, Amigos da Escola, Canal Futura, Instituto HSBC Solidariedade e GOL.

² O Itaú BBA é o banco de Atacado, Investimentos e Tesouraria Institucional do grupo Itaú Unibanco, um dos maiores conglomerados financeiros do mundo. Disponível em: <http://www.itaú.com.br/itaúbba-pt/sobre-o-itaú-bba/quem-somos/>.

³ Os Estados são: Acre, Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Roraima, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Sergipe e São Paulo.

exercendo forte influência na definição das políticas educacionais em curso em nosso país, tanto que em seu site⁴ destaca o MEC como sendo um dos seus principais parceiros.

Assim, entender as relações que se estabelecem nesse contexto, no qual o Estado (público) assume a agenda de um grupo de entidades privadas e faz dessa agenda uma política pública para a educação, instigou-me a fazer a presente pesquisa.

A Fundação Itaú Social⁵ é o meio utilizado pelo Banco Itaú para atuar no campo social. Para o referido Banco, a educação é o caminho para o desenvolvimento integral do país de maneira sustentável. É preciso destacar que o conceito de sustentabilidade defendido aqui é, segundo o próprio Banco Itaú, “a capacidade de buscar equilíbrio e excelência de resultados econômicos, sociais e ambientais, com a visão da continuidade do empreendimento”. Assim, as atividades centrais da Fundação são: a formulação, implantação e disseminação de metodologias voltadas à melhoria de políticas públicas na área educacional e à avaliação de projetos sociais (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2011).

Constituída em 2000, a Fundação, segundo seu site, atua em todo o Brasil em parceria com as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), com o setor privado e com organizações da sociedade civil e se baseia nos seguintes princípios:

O Banco Itaú reconhece a educação como questão-chave para o desenvolvimento do País, especialmente em um ambiente global no qual a competitividade é cada vez mais pautada pela capacidade de gerar conhecimento e inovação.

Superar os desafios para conquistar a excelência nesse campo, em um país complexo como o Brasil, é tarefa para a sociedade. Assim, todas as atividades da Fundação Itaú Social são realizadas em conjunto com governos, empresas e organizações não-governamentais voltadas para as questões educacionais.

A perenidade das ações é outro ponto fundamental da atuação na área social. A transformação e a conquista de um novo padrão de educação no Brasil só ocorrerão com iniciativas contínuas e de grande alcance público. Essa constatação levou a Fundação a desenvolver prioritariamente metodologias e programas destinados a suportar políticas públicas. Com essa abordagem, o Banco Itaú busca universalizar sua contribuição e conferir dimensão estratégica às suas iniciativas no campo da educação (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2011).

⁴ www.fundacaoitausocial.org.br

⁵ São parceiros da Fundação: A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Alfabetização Solidária, Canal Futura, Centro de Estudos e Pesquisa em Educação Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), Cidade Escola Aprendiz, Cisternas Febraban, Compromisso Todos Pela Educação, Conselho Brasileiro de Voluntariado Empresarial (CBVE), Escola Integrada BH, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, (FNPETI), Fundação Abrinq, Unicef, GIFE, Instituto Akatu, Ministério da Educação (MEC), Movimento Nossa São Paulo, Parceiros Vitae, Prêmio Escola Voluntária, Rede Social São Paulo e Reorientação Curricular Goiás.

Entre os programas desenvolvidos estão os voltados para a gestão escolar. Justificando seu interesse nessa área, a Fundação defende que entre os desafios que a educação enfrenta para seu pleno desempenho encontra-se a gestão, e em virtude disso, tais programas têm como objetivo fortalecer a competência em gestão educacional na rede pública de ensino em diversos níveis e enriquecer e ampliar o debate sobre a temática. Para a Fundação Itaú, portanto, o problema da educação no Brasil está relacionado à má gestão da educação pública, que conseqüentemente envolve a gestão escolar, gestão aqui entendida como ato de gerir, administrar, dirigir e reger (DICIONÁRIO AURÉLIO, 2001).

Aliás, vale ressaltar que, foi esta mesma lógica que orientou as reformas do aparelho estatal brasileiro, nos anos de 1990, centralizando a causa da ineficiência do Estado na má gestão, deixando de lado o fato de que a gestão é uma questão técnica e que a crise existente decorre não de problema pontual, mas do sistema capitalista, como nos aponta Petras (1999, p. 29): “a ineficiência do Estado está diretamente relacionada à sua subordinação aos interesses privados”, ou seja, do capital.

A partir das leituras e análises feitas sobre os diversos programas⁶ da Fundação Itaú Social, optamos pela análise do Programa “Excelência em Gestão Educacional”. Tal opção se deu pelo fato de a gestão privada ser defendida pela Fundação, como sendo o principal meio para se solucionar os problemas da educação brasileira. Portanto, por meio do referido Programa, busca-se compreender não apenas a lógica da Fundação Itaú, de modo mais específico, mas também a lógica de gestão privada, de modo mais amplo.

O Programa “Excelência em Gestão Educacional” compreende dois eixos: um de intervenção e outro de produção de estudos. Na área de produção, foram desenvolvidas duas pesquisas de campo: **A Reforma Educacional de Nova York e Sua Aplicabilidade no Brasil** e **Escolas Charter no Brasil: a experiência de Pernambuco**. Essas pesquisas, segundo a Fundação, visam contribuir com a reflexão sobre as parcerias público-privada na educação, elas se justificam:

Na medida em que o desafio da qualidade passa a ocupar espaço crescente no debate público sobre educação no Brasil, torna-se importante investigar experiências, dentro e fora do país, que tragam propostas inovadoras e apresentem aprendizados sobre como superar problemas institucionais da educação, tendo em vista os melhores resultados para a aprendizagem dos

⁶ Os programas são: Melhoria da Educação no Município, Excelência em Gestão Educacional, Portal Itaú Fase, Educação Integral, Prêmio Itaú-Unicef, Jovens Urbanos, Avaliação de Projetos Sociais, Leitura e Escrita, Olimpíada de Língua Portuguesa Escrevendo o Futuro, Itaú Voluntário, Itaú Criança, Itaú Solidário, e Comunidade Presente.

alunos. A fim de contribuir com esse esforço, a Fundação Itaú Social ... iniciou, em 2009, o Programa Excelência em Gestão Educacional, que tem como uma de suas colaborações a publicação de experiências educacionais que, com suas estratégias e ações, possam servir de inspiração para gestores, educadores, empresários e políticos brasileiros interessados em melhorar a qualidade de nossas escolas públicas (DIAS e GUEDES, 2010, p. 7).

Em outras palavras, o objetivo do referido Programa é aplicar na educação básica brasileira as medidas adotadas pela reforma educacional de Nova York (EUA), que tem como base central o modelo das **Escolas Charter**. Segundo a Fundação Itaú Social, o sucesso do modelo de gestão das escolas *Charter*, na cidade de Nova York, está relacionado ao fato de que essas escolas não estão presas às mesmas exigências burocráticas que as escolas públicas comuns.

Escolas *charter* são escolas públicas com gestão compartilhada pelo setor privado. Seus alunos, ao contrário de alunos de escolas particulares, precisam fazer as mesmas avaliações estaduais que alunos das escolas públicas regulares. Recebem financiamento público, baseado no número de estudantes, mas são gerenciadas por uma instituição do setor privado, geralmente sem fins lucrativos. Possuem muito mais autonomia, pois podem contratar professores não sindicalizados, desenhar seus próprios currículos e oferecer uma carga horária maior (GALL e GUEDES, 2009, p. 96).

O Programa “Excelência em Gestão Educacional” vem sendo implantado e desenvolvido em várias escolas públicas brasileiras como, por exemplo, em escolas de Pernambuco, Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Goiás, Espírito Santo e de São Paulo. Neste último, dez escolas estaduais fizeram parte de um projeto piloto durante os anos de 2009 a 2011, onde foram implantadas e adaptadas duas estratégias do modelo de escolas *charter*: “acompanhamento e apoio ao professore em sala de aula” (tutoria) e “envolvimento dos pais nos esforços de melhoria da aprendizagem” (coordenador de pais) (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2011).

Assim, a Fundação Itaú, por meio do programa “Excelência em Gestão Educacional”, propõe uma série de mecanismos de gestão e práticas educacionais defendendo-os como sendo necessários para o sucesso da escola e, conseqüentemente, para a qualidade da educação pública brasileira. Percebe-se que o modelo de gestão acentuadamente defendido no programa para a escola pública brasileira é a gestão privada, ou seja, o modelo empresarial, que segundo a Fundação Itaú é o único caminho para a melhoria da qualidade da educação.

Em vista do exposto anteriormente, buscou-se compreender:

Quais as implicações do Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social na gestão da escola pública brasileira, em termos de orientações teórico-metodológicas contidas em documentos balizadores da parceria firmada?

A partir deste questionamento, foram estabelecidos os seguintes objetivos:

✓ **Objetivo Geral:** Analisar as implicações do Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social na gestão da escola pública brasileira, em termos de orientações teórico-metodológicas contidas em documentos balizadores da parceria.

✓ **Objetivos Específicos:**

- Analisar as relações existentes entre a Fundação Itaú Social, por meio Programa “Excelência em Gestão Educacional” e a gestão da escola pública brasileira;
- Identificar a natureza, a dimensão, as matrizes teórico-metodológicas, os princípios e os instrumentos de gestão defendidos pela Fundação Itaú Social por meio do Programa “Excelência em Gestão Educacional”;
- Analisar o modelo de gestão escolar, subjacente ou explícito, defendido no Programa “Excelência em Gestão Educacional”.

Para compreender o fenômeno investigado; esta pesquisa buscou uma aproximação com a abordagem do materialismo histórico dialético. Tal opção se deveu ao fato de acreditarmos que a mesma poderia nos auxiliar na busca da essência do fenômeno, em outras palavras, da estrutura e da dinâmica do objeto que seria investigado. É a abordagem que nos permitiu ir para além da aparência, do superficial, pois:

[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento, mediante a pesquisa viabilizada pelo método o pesquisador reproduz no plano ideal, a essência do objeto que investigou (NETTO, 2011, p. 22).

Para se chegar à essência do objeto é preciso ter em mente, que a realidade ou o objeto é composto de “múltiplas determinações”. Desse modo, a abstração é um recurso dessa abordagem que o pesquisador não pode abrir mão, pois ela:

[...] é a capacidade intelectual que permite extrair de sua contextualidade determinada (de uma totalidade) um elemento, isolá-lo, examiná-lo, é um procedimento intelectual sem o qual a análise é inviável... A abstração, possibilitando a análise, retira do elemento abstraído, as suas determinações mais concretas [...] (NETTO, op. cit; p. 44).

Não se pode esquecer também que na concepção teórico-metodológica de Marx, três categorias da dialética são centrais para se compreender as leis fundamentais de um fenômeno social, são elas: totalidade, contradição e mediação.

Para Marx, a sociedade burguesa é uma totalidade concreta. Não é um “todo” constituído por “partes” funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade... Mas a totalidade concreta e articulada que é a sociedade burguesa é uma totalidade dinâmica – seu movimento resulta do caráter contraditório de todas as totalidades que compõem a totalidade inclusiva e macroscópica. Sem as contradições, as totalidades seriam totalidades inertes, mortas... A natureza dessas contradições, seus ritmos, as condições de seus limites, controles e soluções dependem da estrutura de cada totalidade... Uma questão crucial reside em descobrir as relações entre os processos ocorrentes nas totalidades constitutivas tomadas na sua diversidade e entre elas e a totalidade inclusiva que é a sociedade burguesa. Tais relações nunca são diretas; elas são mediadas não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade (NETTO, op. cit, p. 56-57).

Nesse ínterim, compreendemos que a educação não está isolada das relações sociais, ao contrário, ela está diretamente ligada às relações econômicas, políticas e ideológicas. Assim, na sociedade capitalista, ela cumpre um papel importante no que concerne a legitimar os interesses da classe dominante. Contudo, como toda totalidade, a educação traz no seu bojo contradições que, segundo Cury (1989) não derivam apenas de si mesma, mas também da própria sociedade capitalista. Desse modo, não se pode atribuir apenas à educação a função de “tornar o capitalismo um sistema acabado e fechado”. É necessário levar em consideração outros espaços da sociedade, e não apenas a escola, onde o capitalismo busca se firmar.

A articulação da educação com a totalidade, mediante as relações sociais, leva consigo a necessidade de que além da empresa e da escola, também os tempos de lazer, os momentos do cotidiano, a linguagem e a arte se convertam em espaços de poder ordenados para a produção do consenso.

Essas transformações incidem sobre a educação [...] Dessa forma, uma visão de totalidade a respeito da educação implica a contínua dialetização entre as relações sociais de produção e a (re)produção de (velhas) relações sociais. É na interação desses elementos determinantes e determinados (entre os quais a educação) que a totalidade se faz e se cria (CURY, op.cit, p. 69-70).

Outro ponto importante que precisa ser levado em consideração é a ideia defendida por Marx e Engels (1998, p. 34) de que a consciência é determinada pela vida concreta e real, pois “a verdadeira riqueza intelectual do indivíduo depende inteiramente da riqueza de suas relações reais”. Assim, o que o homem é depende das condições materiais a que ele está submetido ao produzir seus meios de sobrevivência. Em outras palavras, as ideias e as representações dos homens são produzidas por eles próprios, homens reais e atuantes que são condicionados pelas suas forças produtivas e pelas relações daí derivadas. Fica claro desse modo, que só é possível compreender a educação se primeiramente tivermos a clara compreensão de como o homem produz sua existência e isso envolve entendermos como se desenvolve o processo produtivo, o mundo do trabalho e as relações que aí nascem.

Em vista disso, buscamos analisar as implicações do Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social na gestão da escola pública brasileira, não de forma isolada das relações sociais, pois tais implicações estão diretamente relacionadas à educação, e como tal, estão imbricadas em relações econômicas, políticas, sociais e ideológicas. Portanto, entendemos que a educação faz parte da sociedade em que vivemos e constitui-se assim uma totalidade complexa dentro de uma totalidade ainda mais complexa que é a sociedade capitalista e com esta mantém forte relação.

Assim, com o objetivo de compreender como as parcerias público-privadas se materializam no contexto educacional brasileiro, optamos pela análise da Fundação Itaú Social, por meio do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, que atualmente parece estar exercendo grande influência na formulação e na condução das políticas públicas educacionais em nosso país, buscando assim entender quais as implicações disso na gestão da escola pública brasileira e quando as relações que se estabelecem nesse contexto são problemáticas, bem como as mediações e contradições fundamentais existentes nessas relações.

Captar as mediações existentes nessas relações se fez necessário, por percebermos que as parcerias público/privadas não são determinadas a partir de uma única direção, mas sim, por meio de várias relações recíprocas existentes neste contexto. E foi justamente a categoria mediação que nos ajudou a entender as relações recíprocas que aí se desenvolvem, lembrando sempre que a própria educação “é uma mediação imanente ao modo de produção

capitalista” e, como tal, serve para “camuflar as relações sociais” que estão na base desse modo de produção, mas por possuir um caráter contraditório ela também pode ir em direção contrária a isso. Assim, embora na sociedade capitalista em que vivemos a função social da educação esteja fundamentalmente subordinada aos interesses do capital, não se pode esquecer que ela é objeto da luta de classes, que é a essência da sociedade capitalista (CURY, op. cit, p. 63).

Marx e Engels (1998, p. 27) já apontavam para esse papel da educação de ir em direção oposta aos interesses da classe dominante quando defenderam a integração entre ensino e trabalho, tendo em vista que a divisão do trabalho tornou o mesmo alheio ao trabalhador, pois “a atividade intelectual e atividade material – o gozo e o trabalho, a produção e o consumo” são reservados a sujeitos diferentes.

Entretanto, embora Marx e Engels atribuíssem esse importante papel a educação, é preciso lembrar que não será por meio dela que o homem eliminará a divisão técnica e social do trabalho. É relevante apontar isso, pois hoje se tornou comum o discurso de que a educação é o remédio para todos os males da sociedade, não se levando em conta que ela sozinha não tem esse poder.

Beluzzo (2012, p. 1) em artigo intitulado “Escola e Cidadania” critica a visão que atribui somente à educação a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico dos países e pelo sucesso profissional de cada indivíduo chamando tal visão da educação de “simplória e simplista”. Segundo ele, tornou-se comum “atribuir os diferenciais de crescimento entre países e o agravamento das desigualdades a maior ou menor eficácia dos sistemas educacionais”, porém é preciso levar em conta outros fatores:

Trate de conseguir boa educação ou será um dos derrotados pela marcha do progresso. Este é o desafio que os senhores do mundo lançam aos que lutam por bons empregos. Seria estúpido negar o papel da educação enquanto instrumento da qualificação técnica da mão de obra. Mas os últimos estudos internacionais sobre emprego, produtividade e distribuição de renda mostram o óbvio: a boa educação é incapaz de responder aos problemas criados pelos choques negativos que vulneram as economias contemporâneas. Exemplos: desindustrialização, reestruturação das empresas imposta pela intensificação da competição, crise fiscal e perda de eficiência do gasto público. Em suma, se esses fatores reais do crescimento falham, a educação naufraga como força propulsora do emprego e da distribuição de renda. A Europa e os Estados Unidos estão aí para demonstrar que pouco vale ter gente mais “empregável” se a economia patina e não cria novos empregos.

É possível perceber essa visão da educação nos princípios que baseiam a atuação da Fundação Itaú Social, quando ela coloca a educação como questão-chave para o

desenvolvimento do Brasil, especialmente “por vivermos em um ambiente global no qual a competitividade é cada vez mais pautada pela capacidade de gerar conhecimento e inovação”. Desse modo, para a Fundação, a centralidade da educação justifica-se pela competitividade do mundo globalizado que exige que os indivíduos tenham a capacidade de criar conhecimentos inovadores, para que assim consigam estar aptos às exigências do mercado. Nesse sentido, os processos formativos precisam ser ajustados em consonância com o tipo de mão de obra requerida pelo modo de produção capitalista.

Por essa razão, buscamos, nesta dissertação, por meio do estudo do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, identificar a natureza, a dimensão, as matrizes teórico-metodológicas e os princípios e instrumentos de gestão defendidos pela Fundação Itaú, que busca, através da educação, viabilizar o modo de produção vigente em nossa sociedade. Porém, não se pode esquecer que a educação como mediação é contraditória, por ao mesmo tempo atuar como encobridora e reveladora do real. É como nos diz Cury (op. cit, p. 66), “ela funciona, embora em graus diferentes, para afloração da consciência, para impedi-la, tanto para difundir como para desarticular”.

Em vista disso, ao analisarmos as implicações do Programa “Excelência em Gestão Educacional” na gestão da escola pública brasileira, buscamos captar as contradições presentes nas relações aí existentes, entendendo-as como dado do real.

As considerações acima referenciadas mostram como as categorias totalidade, mediação e contradição foram de suma importância para atingirmos os objetivos dessa pesquisa. Mas, além dessas categorias principais, outras categorias se fizeram presentes e de forma secundária nos auxiliaram na busca da essência do objeto. Tais categorias estão relacionadas especificamente ao modelo de gestão defendido pela Fundação Itaú em seu programa “Excelência em Gestão Educacional”, são elas: descentralização, autonomia, participação, avaliação.

Sabendo que tais categorias são contraditórias, buscamos identificar essas contradições, no intuito de revelar o que está por trás delas. Vale ressaltar, porém, que todo conhecimento histórico, conforme nos diz Frigotto (1991, p. 81), é parcial e provisório. Desse modo, foi vital que essas categorias fossem revistas e reconstituídas ao longo do processo de investigação. Em vista disso, novas categorias foram sendo incorporadas na dinâmica do processo de pesquisa.

Nesse processo de busca da essência do objeto, é de fundamental importância que o pesquisador tenha um papel ativo, sendo “capaz de mobilizar um máximo de conhecimentos, criticá-los e revisá-los”. É preciso também possuir “criatividade e

imaginação”. Desse modo será possível apreender o movimento real do objeto (NETTO, op. cit, p. 22).

Para tanto, fez-se uma revisão de literatura acerca do tema abordado, onde foram levantados artigos em periódicos nacionais e internacionais, trabalhos apresentados em eventos qualificados pela Capes, teses, dissertações, relatórios de pesquisa, livros e capítulos de livros cujo objeto tenha sido as parcerias público/privadas na educação. Dessa maneira, buscamos nos apropriar do objeto, conhecendo seu contexto histórico, avaliando, criticando e interpretando os fatos a ele associados.

Além disso, foi feita uma pesquisa documental levantando fontes primárias, como os documentos publicados pela Fundação Itaú Social relacionados ao programa “Excelência em Gestão Educacional”, bem como documentos produzidos pelos centros que gerenciaram a implantação do referido Programa nos estados parceiros. Para Chizzotti (1991, p. 18), a pesquisa documental tem como objetivo responder as necessidades objetivas da investigação. Em vista disso buscamos na presente pesquisa atender questões do tipo:

- ✓ Para que servem as informações documentadas;
- ✓ Quais documentos são necessários para realizar o estudo do problema;
- ✓ Onde encontrá-los; e,
- ✓ Como utilizar-se deles para os objetivos da pesquisa.

Buscando abarcar as questões acima citadas e tendo em mente, conforme nos afirma Chizzotti (op. cit; p. 19), que são “os objetivos e fins da pesquisa que determinam quais e que tipos de informações documentais convêm reunir”, delimitamos previamente os documentos que foram de extrema relevância para a condução da pesquisa. São eles:

- DIAS, Maria Carolina Nogueira. GUEDES, Patrícia Mota. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010.
- GALL, Norman. GUEDES, Patrícia Mota. **A Reforma Educacional de Nova York: Possibilidades para o Brasil**. Fundação Itaú Social, 2009.
- FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Alunos em primeiro lugar: como Nova York renovou seu sistema público de ensino**. Publicação estudos e pesquisas educacionais. Edição especial nº 7, junho de 2011.

➤ **MAGALHÃES, Marcos. A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova.** São Paulo: Albatroz: Loqüi, 2008.

Na análise desses documentos, buscamos uma aproximação com a análise de conteúdo que segundo Bardin (1994, p. 38):

[...] Pode ser considerada como um conjunto de técnicas de análises de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos das mensagens [...] A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepções das mensagens [...]

Nessa mesma direção, Chizzotti (op.cit, p. 98) afirma que a análise de conteúdo tem o objetivo de “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”.

Em vista disso, ir além do aparente, do que se manifesta a priori, foi o que intencionamos ao analisarmos os documentos do Programa “Excelência em Gestão Educacional”. Pois, se ficássemos apenas no conteúdo manifesto dos documentos, não conseguiríamos chegar à essência do objeto perseguido. Segundo Triviños (1987, p. 162), restringir-se apenas ao conteúdo explícito dos documentos levará o pesquisador a uma visão estática do fenômeno pesquisado e à “simples denúncia de realidades negativas para o indivíduo e a sociedade”. Por outro lado, a análise é aprofundada quando o pesquisador busca desvendar os conteúdos latentes nos documentos, pois isso “abre perspectivas, muitas vezes, para descobrir ideologias, tendências etc. das características dos fenômenos sociais que se analisam” e, diferentemente da análise apenas do conteúdo manifesto, a análise do conteúdo latente é “dinâmica, estrutural e histórica”.

Porém, foi preciso lembrar que, conforme nos indicam as palavras de Bardin, anteriormente citadas, a análise de conteúdo é um “conjunto de técnicas” e segundo Triviños (op. cit, p. 160 -161), para dar conta dessas técnicas é necessário que o pesquisador possua domínio das teorias que sustentam o conteúdo das mensagens, em outras palavras, é vital que o pesquisador tenha “amplo campo de clareza teórica”.

Levando isso em consideração, e tendo em mente que a totalidade é a unidade na diversidade buscamos, no primeiro capítulo desta dissertação, partir do abstrato, que aqui se apresenta como o contexto mais abrangente que envolve a compreensão do papel do Estado, do mercado, bem como a incorporação de novos entes na relação Estado e sociedade (terceiro setor – Organizações sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público –

OSCIP) para, dessa forma, chegar ao concreto pensado ao real que aqui se materializa nas parcerias público-privadas.

Ainda dentro dessa mesma perspectiva, no segundo capítulo analisamos a origem da tendência de se aplicar na gestão das escolas públicas os mesmos princípios e métodos de gestão utilizados na empresa capitalista.

Já no terceiro capítulo é analisado o conceito de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), conceito esse amplamente utilizado pelas empresas privadas, como é o caso do Banco Itaú, para justificar sua atuação na oferta de serviços sociais em parceria com o Estado, e o porquê das ações de RSE privilegiarem a área da educação. Partindo da ideia de totalidade, as análises sobre as ações de responsabilidade social na educação não foram feitas de forma isolada, pois isso resultaria em uma compreensão parcial e fragmentada sobre o assunto, antes tal análise se deu a partir da totalidade em que tal questão está inserida, pois não se pode desconsiderar que as ações de RSE são um fato social e que, portanto, estão associadas ao “todo estruturado” que é a sociedade capitalista dos nossos dias (KOSIK, 2002, p.44).

No quarto e último capítulo, analisa-se a natureza, a dimensão, as matrizes teórico-metodológicas, os princípios e os instrumentos de gestão defendidos pela Fundação Itaú Social por meio do programa “Excelência em Gestão Educacional”, bem como o modelo de gestão escolar defendido para a educação básica brasileira.

Nas considerações finais é feita uma análise de tudo que foi discutido ao longo do trabalho e chega-se à conclusão de que o modelo de gestão baseada nos parâmetros do mercado, que associa conceitos como qualidade, participação, descentralização, autonomia e avaliação à ideia de gerenciamento de recursos com vista à produtividade do sistema educacional, defendida pela Fundação Itaú Social, não foi capaz de melhorar o sistema educacional americano. Muito pelo contrário, agravou ainda mais a crise da educação pública naquele País. E no caso da experiência ocorrida em Pernambuco, onde foi adotado o modelo de gestão compartilhada entre o setor público e o privado, constatamos que tal modelo não contribui para a democratização das relações de poder no interior da escola, pois a autonomia escolar é entendida, segundo o Programa, como maior responsabilização dos professores e diretores pelo sucesso ou fracasso da escola, e, sobretudo do gestor, como liderança de todo o processo. Além disso, nessas escolas não existe autonomia pedagógica, pois o projeto pedagógico é elaborado de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelo órgão responsável pela implantação dessas escolas (PROCENTRO). A participação que se desenvolve nesse contexto não passa de um mero processo de colaboração, de mão única, de

adesão, de obediência às decisões que são tomadas de cima para baixo. Verificou-se também a introdução de princípios do mercado como o da gestão gerencial; da definição de metas e resultados expressos nos seus planejamentos estratégicos; da remuneração por mérito para os professores e a generalização dos testes de avaliação, dentre outros.

CAPÍTULO I – DA FUNÇÃO PÚBLICA PARA A FUNÇÃO PÚBLICO-PRIVADA

Os termos público e privado fazem parte do nosso dia-a-dia. Frequentemente os utilizamos em conversas no trabalho, na escola e em outros ambientes. Estão presentes na mídia, na política, e etc. No sentido dicionarizado, possuem significados opostos, sendo um antônimo do outro. Não é nosso objetivo fazer uma conceitualização histórica em torno dessas temáticas, porém é importante ressaltar que, dependendo do contexto histórico, elas possuem significados variados, ou seja, estão relacionadas às diferentes fases históricas da sociedade. Por exemplo, nas sociedades modernas, Santos (2004, p. 101) afirma que:

O público está relacionado à governança de um país, ao poder público, ao Estado. Portanto, a categoria privado significa particular, que se distingue do público. Na sociedade capitalista, o público é contraditoriamente privado. Há uma relação de promiscuidade entre tais esferas. Trata-se de organizar o poder privado (de uma classe) na forma de poder público (Estado).

Consideramos que a história não é linear. Porém, neste trabalho foi feito um recorte temporal, que tem como início a década de 1990, visando abordar o contexto em que as parcerias público-privadas se acentuam no Brasil. Dizemos se acentuam porque, na verdade, tais parcerias não são algo inteiramente novo, pois bem antes, ainda no século dezenove (1895) já existiam com o objetivo de oferecer serviços assistenciais, como as Santas Casas de Misericórdias. Contudo, tinham um papel diferente do que é hoje.

A análise que se faz então sobre as parcerias público-privadas busca abarcar “sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões” a partir do ponto de vista histórico, econômico e político. Do ponto de vista histórico, é necessário relacionar o surgimento das parcerias público-privadas (na configuração que hoje se apresenta) à questão da provisão dos serviços sociais, ou melhor dizendo, ao formato que essa provisão tomou principalmente a partir dos anos de 1990. Do ponto de vista econômico, é imprescindível estabelecer relações entre as parcerias público-privadas e as determinações econômicas que, dependendo do momento histórico, conferem “um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo” e isso se deve ao fato de tais determinações possuírem um “caráter histórico-estrutural” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p.43).

Quanto ao aspecto político, é vital reconhecer e identificar o papel do Estado na condução dos direitos sociais e sua relação com as classes sociais existentes. Compreender e avaliar a ação estatal é de suma importância para se identificar quem, no final das contas, se beneficia de suas deliberações e ações.

A relevância de se compreender o papel do Estado é apontada por Behring e Boschetti (op. cit, p.44). De acordo com essas autoras,

No âmbito político, é imprescindível compreender o papel do Estado e sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômica e social, de maneira a identificar se há mais ênfase aos investimentos sociais ou se privilegia políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; se possui autonomia nacional na definição das modalidades e abrangência das políticas sociais ou segue imperativos dos organismos internacionais... Enfim, deve-se avaliar o caráter das tendências da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações.

Em vista disso, consideramos importante analisar o papel que o Estado moderno tem exercido em sua relação com a sociedade.

1.1. O ESTADO MODERNO E SUA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE

A discussão em torno do papel do Estado e sua relação com a sociedade remonta aos séculos XVI e XVII, logo após o fim da sociedade feudal e o fim do absolutismo (estrutura de poder onde o Estado possuía soberania ilimitada). É interessante observarmos que desde Maquiavel tenta-se entender racionalmente como o poder político é exercido através do Estado. Em sua obra “O príncipe”, Maquiavel aponta três tipos de Estados que se diferenciam pela sua forma de governo, são eles: o principado despótico que é “governado por um príncipe de quem toda a gente é escrava”; o principado aristocrático que é governado por um príncipe, porém este é “assistido pelos grandes, por senhores de antiga linhagem” e por fim a república, que é um Estado que “vivia livre segundo suas próprias leis” (MAQUIAVEL, 2000).

Para Hobbes (1979), por exemplo, o Estado é tido como “mediador civilizador” dos homens no estado de natureza, pois era necessário que o Estado controlasse as paixões, ou seja, os desejos dos homens de obter vantagens materiais e poder, o que acabava resultando na guerra de todos contra todos, pois o “homem é um lobo do homem” Portanto, devido à instabilidade e violência causada por essa forma de relação entre os homens no estado de natureza, este se viu obrigado a renunciar na sua liberdade individual todo o seu direito em favor de um soberano que em contrapartida lhes asseguraria a paz.

Assim como Hobbes, Locke (2000) defende que o Estado surge de um contrato feito pelos homens no estado de natureza. Contudo, ao contrário de Hobbes, tal contrato não outorga ao Estado poderes absolutos, antes se baseia no “consentimento e na confiança entre governante e governados”. Portanto, o poder do Estado é oriundo da sociedade e, em razão

disso, os direitos e garantias elementares dos cidadãos estão acima deste. Tais direitos naturais subsistem à formação do Estado justamente para “limitar o poder social e firmar a liberdade” (CHEVALLIER e GUCHET, 1957, p. 99 e 102).

Locke defende assim a prioridade do indivíduo frente ao Estado e que este último tem como finalidade a preservação e o asseguramento da liberdade, da vida e da propriedade privada. É justamente o direito à propriedade e à defesa desta liberdade que fará com que Locke seja considerado um dos representantes do Estado Liberal.

[...] na doutrina liberal de Locke, o indivíduo possibilita a construção do Estado para, primeiramente, conservar os direitos naturais: a vida, a propriedade e a liberdade. O direito à propriedade é que coloca Locke como um dos primeiros representantes de um Estado Liberal [...] (MOTTA, sd, p.11).

Embora Hobbes e Locke concordassem que os indivíduos nascem trazendo consigo direitos chamados por ambos de direito natural, as suas concepções sobre o poder do Estado divergem pelo seguinte motivo:

Enquanto para Hobbes o mercado não é capaz de criar nenhum laço de sociabilidade, as coisas se passam muito diferente em Locke. Para esse último, o mercado se apresenta como uma instância originária de socialização, que cria normas e regras de convivência social, que aparecem como direitos naturais... Para ele, a economia é a base originária a partir de onde se tece uma malha de relações sociais contratuais entre os homens... Assim, no intercâmbio das mercadorias, os homens criam um sistema universal de regras, de que se servem então para garantir sua sobrevivência social (TEIXEIRA, 1998, p. 202).

Já Rousseau, em seu Contrato Social de 1762, afirma que o homem é naturalmente bom, mas a sociedade é corrompida pela propriedade, pelos mais ricos e poderosos que buscam sempre defender e preservar seus interesses. Nesse contexto, o Estado estava a serviço dos mais ricos e não do bem comum. Assim, era necessário um Estado que de fato representasse a vontade de todos cuja base de poder estivesse no povo e não naqueles que detinham as propriedades. Desse modo, Rousseau defende que “somente a vontade geral tem a possibilidade de dirigir as forças do Estado”, pois a finalidade para a qual o Estado foi criado é o bem comum e é a partir disso que a sociedade deve ser governada, “pois, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento da sociedade, foi a conciliação desses mesmos interesses que a tornou possível” (ROUSSEAU, 1987, p. 36).

Percebe-se que, de Maquiavel a Rousseau, o Estado figura como um mediador civilizador. Porém, a partir dos séculos XVIII e XIX quando o capitalismo passa a consolidar-se política e economicamente, o papel do Estado na sociabilidade muda de direção. Surge

então o liberalismo, que rompe com o debate político iluminista moderno, no qual Estado passa a ser visto como um “mal necessário”.

O liberalismo foi nutrido principalmente pela tese de Adam Smith. Para ele é o mercado ao invés do Estado que deve regular as relações sociais. Ele defende assim uma concepção liberal de Estado onde o livre funcionamento do mercado é tido como propulsor do bem-estar da sociedade. Para ele, a ação individual em busca de interesses econômicos por parte de cada pessoa propiciaria o bem-estar coletivo. Assim, a tese que vai ser a linha mestra do Estado Liberal é a seguinte:

O esforço natural de cada indivíduo no sentido de melhorar sua própria condição, quando sofrido para exercer-se com liberdade e segurança, é um princípio tão poderoso, que ele é capaz, sozinho e sem qualquer ajuda, não somente de levar a sociedade à riqueza e à prosperidade, mas de superar centenas de obstáculos impertinentes com os quais a insensatez das leis humanas muitas vezes obstacula seus atos (SMITH, 1996, p. 54).

Em outras palavras, se for proporcionada ao indivíduo a liberdade para que possa agir por conta própria, sem a intervenção do Estado na economia, será possível alcançar o desenvolvimento econômico pleno e consequentemente o bem estar da sociedade como um todo. Nesse contexto, a economia não deve sofrer de forma direta nenhuma regulamentação social (TEIXEIRA, 1998).

Em vista disso, para Smith (op. cit, p. 170) o Estado deve proporcionar a cada indivíduo a “perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo”. Desse modo, o Estado está “totalmente desonerado de um dever que, se ele tentar cumprir, sempre o deverá expor a inúmeras decepções”. Assim, não cabe ao Estado intervir na economia, haja vista que o mercado funcionando de forma livre é capaz de assegurar o bem comum. Dentro desse sistema de liberdade natural cabem ao Estado apenas três deveres:

[...] primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas [...] (ibidem, p. 170).

Fica claro assim que, nesse contexto, não é mais o Estado quem regula as relações sociais e sim o mercado. Ao Estado cabe, segundo a concepção de Smith, apenas três funções: primeiro, proteger a sociedade contra a violência e também contra inimigos externos.

Segundo, a proteção de cada indivíduo contra injustiça e opressão oriundas de seus próprios pares e, terceiro, o dever de não só criar mas também de manter obras públicas.

Esses pressupostos defendidos por Smith, de que a intervenção do Estado nas relações sociais deve ser reduzida e de que é o mercado com seu mecanismo natural quem deve regular essas relações, vão ser recuperados pelos neoliberais de hoje, embora é claro num contexto diferente daquele em que viveu Smith. Carnoy (1988), em seu livro “Estado e Teoria Política”, afirma que a teoria de Smith é de grande relevância para o debate sobre o papel do Estado nos países capitalistas, pois influenciou fortemente o pensamento norte-americano.

Em muitos aspectos, é ele que define o modo norte-americano de considerar a relação entre estrutura e superestrutura – isto é, a relação entre produção (a mão invisível) e as forças de coesão que unem a sociedade. O conceito de que cada indivíduo (homem ou mulher) buscando seus próprios interesses econômicos fornece, intencionalmente, a melhor fórmula possível para o bem coletivo ainda conserva uma influência muito grande. A própria suposição de que os **indivíduos** são a fonte do poder, tanto na sua busca pela riqueza como no seu controle sobre suas paixões, e de que corrupção social, se ela de fato existe muito mais provavelmente se manifestará no setor público do que no setor privado, está subjacente à atual filosofia política norte-americana. (CARNOY, op.cit, p. 43, grifo do autor).

Tendo em vista que alguns dos principais elementos do liberalismo serão retomados pelos neoliberais nos dias atuais, consideramos importante ressaltar algumas das características principais do liberalismo, elencadas por Behring e Boschetti (op. cit, p. 61- 62), que nos ajudam a entender melhor que papel cabe ao Estado em sua relação com a sociedade:

- **Predomínio do individualismo:** para os liberais é o indivíduo e não a coletividade que é sujeito de direito;
- **O bem-estar individual maximiza o bem estar coletivo:** cada pessoa, por meio da venda de sua força de trabalho, deve buscar o bem-estar para si mesmo e para sua família. Desse modo, não é papel do Estado garantir e fornecer bens e serviços públicos para todos. À medida que cada indivíduo por conta própria busque seu bem estar, todos os indivíduos no final das contas alcançariam uma situação de bem-estar;
- **Predomínio da liberdade e competitividade:** a liberdade e a competitividade conferem ao indivíduo autonomia para escolher o que é melhor para ele e assim lutar pelos seus objetivos;

- **Naturalização da miséria:** a miséria é vista como algo natural e que não pode ser resolvido, fruto da imperfeição humana e não como consequência do acesso desigual à riqueza socialmente produzida;
- **Predomínio da lei da necessidade:** as necessidades humanas básicas não devem ser completamente satisfeitas, haja vista que a sua manutenção é considerada um meio eficaz de controle do crescimento populacional e consequentemente de controle da miséria;
- **Manutenção de um Estado mínimo:** ao Estado cabe unicamente o papel de legislador e árbitro com o objetivo de garantir a liberdade individual, a propriedade privada e o livre funcionamento do mercado;
- **As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício:** aí está a razão pela qual o Estado não deve garantir políticas sociais, pois estas acabam reproduzindo a miséria à medida que desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que representa um risco para a sociedade de mercado;
- **A política social deve ser um paliativo:** devido ao fato de alguns indivíduos não possuírem capacidade física para competir no mercado de trabalho, tais como crianças, idosos e deficientes, cabe ao Estado assegurar assistência a essas pessoas, porém tal assistência deve se dar de forma mínima e paliativa.

Esses argumentos perderão força a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX. Dois processos político-econômicos vão contribuir de forma significativa para o enfraquecimento do Estado Liberal.

O primeiro foi o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos e sociais importantes, como o parlamento, obrigando a burguesia a “entregar os anéis para não perder os dedos”, diga-se, a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos. O segundo e não menos significativo processo foi a concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais. Cada vez mais o mercado foi liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas passou a depender de um grande volume de investimento... A concorrência intercapitalista feroz entre grandes empresas de base nacional ultrapassou as fronteiras e se transformou em confronto aberto e bárbaro nas duas grandes guerras mundiais (BEHRING E BOSCHETTI, op.cit, p 67-68).

Mas o que vai expor de fato a debilidade da tese de que o mercado deve fluir livremente é a crise que se estendeu de 1929 a 1932, e que teve como estopim a queda da bolsa de Nova York no dia 24 de outubro de 1929. Essa crise se espalhou pelo mundo inteiro e teve como características a estagnação do emprego e da produtividade o que acabou gerando ociosidade na indústria e consequentemente uma “superabundância de capitais e uma escassez de lucros, produzindo o desemprego generalizado e a queda do consumo”, impossibilitando assim o “processo de realização da mais-valia” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Assim, o Estado liberal se mantém enquanto supre os interesses das classes dominantes, mas a partir do momento que não consegue mais controlar a oposição e os interesses provenientes das classes dominadas, esse modelo de Estado deixa de existir e é substituído por outro. As premissas liberais passam a ser contestadas e o remédio para superar a crise passa a ser a “sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas”, ou seja, a regulação estatal torna-se necessária para enfrentar a crise. Surge assim o Estado de bem-estar social. Inspirado nas teorias de John Maynard Keynes e adotado na Europa, consistia num Estado intervencionista e regulador (BEHRING E BOSCHETTI, op.cit, p 69).

Segundo Monteiro (1986), Keynes criou a teoria da superação da livre-concorrência pela intervenção do Estado, como forma de harmonizar o sistema capitalista, para superação de uma crise (Grande Depressão de 1929). O ponto fundamental, no qual se baseiam essas ideias, está na relação entre poupança e investimento. Sua tese central parte do pressuposto de que o nível de equilíbrio da renda deveria ficar sempre abaixo do “pleno emprego” (procura de trabalho igual à oferta próxima futura), desde que o volume de renda fosse sempre maior do que o volume investido, assim, objetivava de maneira prioritária o combate ao desemprego (KEYNES, 1964). Desse modo, Keynes defendia que:

[...] se a economia capitalista ficasse restrita a seus próprios meios (ao sabor das leis de mercado, da livre-concorrência) como era preconizado pelos economistas clássicos, como Adam Smith, o sistema ficaria em constante e alto desemprego, como se verificou na Grande Depressão de 1929, daí sua tese da necessidade de intervenção organizada do Estado, sem o qual o sistema capitalista não se expande (MONTEIRO, op. cit, p. 96).

Como já destacado anteriormente, a crise de 1929 gerou um grande número de trabalhadores desempregados em “decorrência da falência de inúmeras empresas, devido ao excedente de mercadorias produzidas, o que fazia com os preços caíssem de tal forma a ponto de destruir o capital das empresas”. Em vista disso, o “Estado foi ampliado em suas funções e

adotou um conjunto de políticas sociais, com a finalidade de compensar a população das mazelas do modelo econômico” (JACOB, 2006, p. 69-70).

Portanto, o Estado de Bem-Estar surgiu porque o capital vivenciou a maior acumulação da história do capitalismo e, portanto, era necessário que o Estado estabelecesse concessões para garantir que houvesse consumo da produção, como uma necessidade do capital.

A doutrina liberal, que recomendava liberdade total para as leis do mercado... é vencida pela própria realidade. O Estado é obrigado a abandonar sua posição de “vigia da economia” para se tornar instrumento de salvação do sistema, com suas políticas de apoio direto ao processo de acumulação de capital e com suas políticas compensatórias de ajuda para os excluídos do mercado (TEIXEIRA, op. cit, p. 212).

Assim, a legalidade desse Estado mediador era garantida por meio de “uma política de subsídios à acumulação de capital” e também por uma “política de bem-estar social, fundada em medidas compensatórias como seguro-desemprego, transporte subsidiado, educação e saúde gratuitas entre outras coisas” (TEIXEIRA, op. cit, p. 213). Assim, o Estado assumiu várias obrigações para atender as demandas do capital:

Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público – em setores como transporte, equipamentos públicos etc. – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 1996, p.129).

Por um período de mais de trinta anos o Estado de Bem-Estar foi aplicado, não de maneira uniforme, nos países capitalistas do mundo inteiro. Esse foi o período de prosperidade mais longo que o capitalismo já vivenciou.

Passada essa fase auge do capitalismo, o Estado de Bem-Estar entra em decadência a partir da década de 1970. O modelo keynesiano não foi capaz de superar as contradições entre o capital e o trabalho, que inevitavelmente atingiria em um dado momento o esgotamento no consumo de mercadorias. Essas contradições geraram uma série de lutas por parte dos trabalhadores que reivindicavam salários condizentes com a produtividade. Além disso, a “inflação cresce em decorrência dos gastos com programas sociais, ocorrendo

assim uma crise fiscal no Estado e como consequência a instabilidade financeira” (TEIXEIRA, op.cit, p. 214).

Marx e Engels (1996) no Manifesto do Partido Comunista, ao falarem sobre o avanço da burguesia capitalista e sobre suas sucessivas crises, afirmam que essas se originam no próprio interior do sistema capitalista, pois a “história da indústria e do comércio não é senão a história da revolta das forças produtivas modernas contra as modernas relações de produção”. Assim, nessas crises endógenas:

Irrompe uma epidemia social... – a epidemia da superprodução. A sociedade vê-se repentinamente reconduzida a um estado de barbárie momentânea; é como se uma situação de miséria ou uma guerra geral de extermínio houvessem suprimido todos os meios de subsistência; o comércio e a indústria parecem aniquilados... E de que modo a burguesia vence tais crises? De um lado, através da destruição forçada de uma massa de forças produtivas; de outro, através da conquista de novos mercados e da exploração mais intensa dos antigos. De que modo, portanto? Mediante a preparação de crises mais gerais e mais violentas e a diminuição dos meios de evitá-las (MARX e ENGELS, op.cit, p. 71).

Nesse sentido, para superar mais uma crise do capital, novamente é necessário redefinir o Estado ou substituí-lo por outro. É exatamente isso que acontece, o Estado de Bem-Estar Social é substituído por um novo modelo de Estado chamado de Neoliberal. Segundo Moraes (2000), o neoliberalismo “em grande parte requebra e revisa argumentos que vinham sendo forjados pelo liberalismo clássico desde o século XVIII”, argumentos estes já citados anteriormente. Ele aparece como alternativa para superar a crise econômica mundial e proporcionar a retomada dos lucros. O neoliberalismo foi, segundo Anderson, (1995) “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”.

Tendo sua origem teórica em Friedrich Hayek, o neoliberalismo defende que a solução para a crise do Bem-Estar era “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper com o poder dos sindicatos”, já que para os neoliberais é no poder dos sindicatos que residiam às raízes da crise do Estado, e “no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, op.cit, p.11).

O programa neoliberal defendido por Hayek envolvia entre outras coisas: disciplina orçamentária, o que significa reduzir os gastos sociais, e reformas fiscais que servissem de incentivo para a economia visando, dessa forma, obter estabilidade monetária.

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou

seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, op.cit, p. 11).

É interessante observarmos que para o neoliberalismo não é o capitalismo que entra em crise e sim o Estado, pois este já não é mais capaz de atender as demandas a ele direcionadas de forma eficiente por justamente ter gasto demais com serviços sociais. Agora, ao invés de um Estado amplo e interventor, defende-se um Estado reduzido em suas funções. Desse modo, a ideia clássica de que o livre funcionamento do mercado é o único meio capaz de promover o bem coletivo ressurge novamente e é arduamente defendida pelos neoliberais. Tal discurso, porém, renega o fato de que os gastos sociais não são responsáveis pelo endividamento do Estado e sim que a crise é um fato inevitável que o sistema sofrerá sempre, inevitavelmente mais cedo ou mais tarde.

Apesar de o neoliberalismo ter se tornado hegemônico na década de 1980, ele não conseguiu solucionar a crise do capitalismo conforme se propunha:

A hegemonia neoliberal na década de 1980 nos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo nem alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendia. As medidas implementadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais (BEHRING E BOSCHETTI, op.cit, p 127).

A adoção das premissas neoliberais no Brasil também afetou profundamente as relações sociais e a condição de vida das pessoas, principalmente no que diz respeito à provisão dos direitos sociais de cidadania como: educação, saúde, habitação, dentre outros. Afetou porque, atendendo ao ideal neoliberal, o Estado brasileiro foi reformado, conforme analisaremos mais adiante, e a partir de então os direitos sociais deixaram de ser de exclusiva competência do Estado e passaram a ser ofertados também pela iniciativa privada. É justamente nesse cenário que as parcerias público/privadas se acentuam.

Especialmente na área educacional, mais especificamente na gestão da escola pública, os feitos disso têm sido bastante perceptíveis. Por essa razão, é importante entendermos como o modelo neoliberal se deu no contexto brasileiro para assim ampliarmos o debate sobre as parcerias público/privadas na gestão da escola pública brasileira, por meio do Programa “Excelência em Gestão Educacional”.

1.1.1 - O NEOLIBERALISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Trazendo esse debate para a realidade brasileira é preciso destacar antes de tudo que não há uma sincronia entre o tempo histórico brasileiro e as transformações que estavam em curso nos países europeus. Para começar a análise, não podemos esquecer que no Brasil, por exemplo, não tivemos Estado de Bem-Estar Social, mas um Estado pautado num modelo de desenvolvimento que também foi interventor por meio de políticas econômicas e sociais. Tal modelo era assentado no binômio Segurança e Desenvolvimento.

Falando sobre esse modelo de desenvolvimento, Santos (2012, p. 8) afirma que:

[...] nos anos sessenta/oitenta tivemos um modelo específico de desenvolvimento econômico, fincado na relação segurança e desenvolvimento, com base num processo de planejamento centralizado racional, segundo o qual o Estado desempenha um papel de interventor em todos os setores da vida brasileira, desde o plano político, econômico, cultural. No campo da educação e trabalho buscava a preparação e formação de recursos humanos necessários ao desenvolvimento industrial planejado. Daí, a necessidade do Estado realizar reformas em seus aparelhos, visando à segurança do projeto de desenvolvimento nacional e nesse sentido procura estabelecer e implementar políticas sociais indispensáveis para neutralizar e manter as tensões sociais, advindas com o processo repressivo instalado a partir do Golpe civil-militar.

Não se quer aqui traçar um panorama histórico da formação social brasileira e sua relação com a inserção do capitalismo no país, mas apenas mostrar que a realidade brasileira guarda suas próprias peculiaridades, sem as quais não se pode fazer uma análise correta das transformações pelas quais passou o país em decorrência das mudanças no mundo capitalista. Nesse sentido, é importante lembrar que:

A crítica neoliberal nos países desenvolvidos tinha como interlocutor o modelo keynesiano, responsável pelas características das instituições sociais do pós-guerra. No caso latino-americano é necessário destacar que a intervenção do Estado na economia e as instituições de bem-estar social criadas por ele são resultados de processos diferentes que têm sua explicação na própria história desses países e na forma com se constituíram os Estados nacionais (BIANCHETTI, 1997, p. 37).

Em vista disso, é preciso levar em conta a formação do Estado brasileiro. Segundo Faoro (2003), herdamos de Portugal o modelo de Estado patrimonialista no qual não há uma separação clara entre o que é patrimônio público e o que é patrimônio privado e, sendo assim, a estrutura dominante desse Estado faz o que quer com a nação, inexistindo desse modo o conceito de cidadania.

O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado [...] (FAORO, op.cit, p. 823).

O modelo de Estado português foi, segundo Faoro, transplantado para o Brasil e aqui se manteve passando da colônia ao Império e desse à República. O Brasil, portanto, herda de Portugal uma estrutura de dominação em que o Estado é centralizador e poderoso. Assim, o Estado brasileiro assume um caráter patrimonialista, que perdura ao longo dos tempos. Tal caráter subsiste apesar de todos os avanços industriais pelo qual passou o país.

A realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar (FAORO, op.cit, p. 822).

Fica claro assim que a formação do capitalismo em nosso país não se deu da mesma forma que nos países do capitalismo central, a começar pelo fato de que durante o período imperial e republicano o Brasil dependia e estava subordinado ao mercado mundial, ou seja, nesse período o país possuía uma sociedade e uma economia que se organizavam para fora e viviam “ao sabor das flutuações de interesses e mercados longínquos”. Outro fator adicional a ser considerado é o escravismo que marcou profundamente a nossa sociedade. Mesmo quando o trabalho escravo foi substituído pelo trabalho livre, como uma forma de se adaptar ao progresso capitalista, conservaram-se elementos do período escravista, ou seja, o Brasil não conseguiu romper com as amarras do passado. Desse modo “o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática, no sentido da garantia de privilégios das classes dominantes” (BEHRING E BOSCHETTI, op.cit, p.75).

Levar em consideração essas características da formação do Estado brasileiro é de suma importância para entendermos o porquê de os processos de modernização adotados aqui ficarem incompletos, pois embora o Estado se afirmasse soberano, sua estrutura econômica era não só dependente, mas também condicionada “pelas estratégias de acumulação do capitalismo central”. É por isso que:

Os processos de modernização se realizam em convivência com o atraso agrário, com elementos oligárquicos sobreviventes do passado, com classes dominantes apenas parcialmente burguesas, que têm ideologias conservadoras e uma visão autoritária da ordem... As características da relação entre os países desenvolvidos da Europa e os Estados Unidos da América e os países latino-americanos tem sido historicamente uma relação desigual na qual os laços estabelecidos fortaleceram a situação de dependência dos últimos em relação aos primeiros (BIANCHETTI, op. cit, p. 40-41).

Nesse contexto, é importante destacar que apesar de não ter havido no Brasil um Estado de bem-estar social, a mesma crítica feita na Europa em relação ao Estado e seu papel na economia servirão de base para o processo de abertura do mercado brasileiro à concorrência internacional.

Portanto, toda a crítica realizada nos países centrais, a partir de uma ótica neoliberal em relação ao Estado e suas funções econômicas, serviriam como fundamento do discurso que elaboram os grupos econômicos dominantes nos países latino-americanos para justificar o processo de abertura dos mercados à concorrência internacional e o desmantelamento das instituições de proteção social controladas pelo Estado (BIANCHETTI, op. cit, p. 36).

Portanto, é com base no discurso de que o Estado entrou em crise por ter gasto demais com os serviços sociais que o Estado brasileiro é reformado na década de 1990. Tal reforma provocou mudanças profundas na provisão dos direitos sociais, entre eles a educação, e também na relação entre o público e o privado.

A ideia que se difunde desde então é que os serviços sociais são mais bem executados pela iniciativa privada e que o Estado é incapaz, sozinho, de ofertar esses serviços de forma eficiente e com qualidade. No caso específico da educação, o problema da baixa qualidade dela é atribuído à má gestão da escola pública. Em virtude disso, defende-se a parceria público-privada na educação onde o privado introduz mecanismos empresariais na gestão da escola pública: é a escola com gestão empresarial.

É justamente baseada nessa ideia que o Programa “Excelência em Gestão Educacional” defende a adoção do modelo das escolas *charter* para a educação pública brasileira. Para os defensores do Programa, como é o caso de Marcos Magalhães, presidente do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE)⁷, o desafio da educação pública é melhorar sua gestão. Para ele, “tudo começa com gestão. A má gestão gera falência da escola,

⁷ Segundo informações encontradas no site <http://www.icebrasil.org.br> o ICE é uma entidade privada sem fins lucrativos que trabalha pela promoção da melhoria da qualidade da educação pública brasileira. Para tanto, produz e aplica soluções educacionais inovadoras e replicáveis em conteúdo, método e gestão através de parcerias com instituições governamentais e privadas. Tem como missão promover a melhoria da qualidade da educação básica pública através da criação e aplicação de inovações em conteúdo, método e gestão, tendo como referência, entre outras coisas, o ensino público de qualidade.

que é quando o aluno não aprende”. Assim, a mesma filosofia que se emprega nos negócios, “planejar, executar, medir os resultados e trabalhar sobre o desvio em contrário”, deve ser adotada na gestão da escola (WALTER, 2011, p. 1).

É importante ressaltar que foi Marcos Magalhães em 2004 quem desenvolveu em parceria com o governo do estado de Pernambuco a primeira escola pública, no referido estado, segundo o modelo das escolas *charter*. Conforme já citado anteriormente, tais escolas possuem gestão compartilhada entre o setor público e o privado. Normalmente essas escolas têm uma carga horária superior às das escolas da rede pública em geral, “sistemas constantes de avaliação e professores e diretores selecionados que recebem bonificação, além de uma gestão que se assemelha à das empresas”. (ibidem, p. 1).

Falando sobre a adoção dos valores do mercado privado nas instituições do setor público, Ball (2004) afirma que tais valores “são celebrados em quase todos os Estados do ocidente”, legitimando e dando “impulso para certas ações e compromissos – espírito empresarial, competição e excelência”. Nesse contexto, exalta-se a gestão privada em parceria com Estado e rebaixa-se a administração pública. Segundo ele:

Na base disso tudo está o mito político eficiente que celebra a “superioridade” da gestão do setor privado em “parceria” com o Estado, sobre e contra a modalidade conservadora, burocrática e apática de administração do setor público. Ele “realça o contraste entre termos que retratam um passado estereotipado e demonizado e outros que oferecem um futuro visionário e idealizado” (Clarke & Newman, 1997, p. 49). Esse mito apaga as falhas “normais” e “anormais” da gestão do setor privado... e, ao mesmo tempo, romantiza e purifica as práticas do setor privado (BALL, op. cit, p. 1117).

Assim, fica claro que a relação entre o público e o privado sofreu mudanças significativas com a reforma do Estado brasileiro. Entender as novas relações que se formaram a partir de então, principalmente na gestão da coisa pública, é de suma importância para compreendermos, de forma mais específica, as relações que também se estabelecem, em decorrência disso, entre a Fundação Itaú, por meio do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, e a gestão da escola pública brasileira, haja vista que essas relações só existem por que se tornou possível a formalização de parcerias entre o setor privado e o setor público.

1.2 – O PÚBLICO E O PRIVADO NA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Para os neoliberais, como no caso do Brasil, não é o capitalismo que entrou em crise e sim o Estado por sua má administração, pois, segundo Bresser Pereira (2007, p. 96), a

grande crise que o Brasil enfrentava “desde 1980, era uma crise do Estado - uma crise fiscal, administrativa e de sua forma de intervenção na economia”.

A justificativa, bem como a solução para a dita crise do Estado defendida pelos neoliberais, será corporificada no Brasil pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que tinha como ministro Luis Carlos Bresser Pereira. A ideia de que a crise é do Estado é expressa de forma clara nesse plano:

A **crise do Estado** teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a **crise do Estado**, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas... No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a **crise do Estado** somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado (BRASIL, 1995, p. 10-11, grifo meu).

Behring e Boschetti (2011, p. 148) explicam que o Brasil entrou na década de 1990 “sem solução consistente para o problema do endividamento e com uma questão social gravíssima”. Tudo isso favoreceu a hegemonia neoliberal no país. Assim, uma série de reformas orientadas para o mercado foram adotadas no país com vistas a resolver essa crise.

Essas reformas, segundo Santos (2010, p. 6), decorreram em grande parte de “orientações de órgãos internacionais de financiamento como: o Banco Mundial - BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Fundo Monetário Internacional - FMI, de comum acordo com as elites dirigentes do Brasil” e tiveram como pontos focais a “mercantilização, descentralização, publicização, parcerização e contratos de gestão”.

Nessa direção, o Plano de reforma propõe mudanças na estrutura organizacional do aparelho estatal, a partir da criação de mecanismos de descentralização, de redução da hierarquia, da avaliação de resultados, que são elementos importantes para a gestão democrática, a partir de um discurso participacionista convincentemente estruturado, utilizado como fortes estratégias administrativas e políticas, para introduzir um novo padrão de gestão, adequado e compatível com a proposta das agências multilaterais de financiamento como Banco Mundial e BID, embasadas em diagnóstico da crise do Estado brasileiro em suas condicionalidades inseridas nos acordos de assistência técnico-financeira, compactuadas com os elaboradores de nossas políticas públicas, a classe dirigente. Pode-se dizer que tudo isso se

configura como uma nova forma de regulação social ditada pelo mercado e mediada pelo Estado (SANTOS, op. cit, p. 6).

Assim, em nome da modernização do Estado, exigida para adequação à economia mundial, o PDRAE propõe uma reforma administrativa onde as funções do Estado são redefinidas com o objetivo de reduzir o seu tamanho e, segundo o seu orientador Bresser Pereira (2007), torná-lo mais ágil e moderno. Para tanto, são adotados programas de privatização, terceirização e publicização.

Por privatização o documento entende a transferência, para a iniciativa privada, da propriedade de dado setor com vistas a transformá-lo em uma instituição de e para o mercado. A terceirização corresponderia ao processo de transferência, para o setor privado, de serviços caracterizados como auxiliares ou de apoio de atividades desenvolvidas pelo Estado. A publicização, por sua vez, consistiria na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta (PERONI e ADRIÃO, 2007, P. 47).

Assim, são postas em prática, de maneira específica, algumas estratégias para os setores de atuação do Estado. Esses setores desenvolvidos pelo plano são quatro: **núcleo estratégico** que envolve os três poderes e onde são tomadas todas as decisões, definidas as leis e as medidas para o seu cumprimento; **atividades exclusivas do Estado** que consistem no poder exclusivo que o Estado tem de fazer regulamentações, fiscalizações e fomentação; **serviços não exclusivos do Estado**. Nesse setor se abarcam atividades, que como o próprio nome já diz, não são exclusivas do Estado e que, portanto, podem ser realizadas pelo setor privado e pelo público não estatal. Essas atividades estão relacionadas à educação, saúde, defesa do meio ambiente e às pesquisas de cunho científico e tecnológico. Por fim, o último setor que é o de **bens e serviços para o mercado**. Esse envolve as atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas estatais com objetivo de obtenção de lucro (BARRETO, 2007, p. 113).

Desse modo, o PDRAE implanta um modelo de administração pública gerencial com foco em resultados e que busca maior eficiência, eficácia e efetividade na execução dos serviços sociais. Porém, tal eficiência e eficácia não são encontradas na esfera pública, pois, segundo Bresser Pereira (2007), esta possui uma gestão burocrática e rígida, ineficiente e lenta, desse modo a garantia de maior agilidade, qualidade e eficiência no atendimento das demandas sociais só serão encontradas na esfera privada.

Em virtude disso, o PDRAE tem como base principal a transferência das atividades chamadas de não-exclusivas do Estado para a esfera privada. Desse modo, os

serviços sociais anteriormente oferecidos pelo Estado deixam de ser um direito e agora passam a ser adquiridos pelo cidadão-cliente na esfera do mercado.

Na proposta de reforma do Estado, o cidadão é adjetivado: é o cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis do mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do estado seriam apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. As atividades sociais assumiriam uma nova conotação, pois seriam consideradas pelo plano diretor da reforma, serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada (PERONI e ADRIÃO, op.cit, p. 47).

A justificada supremacia e a eficiência da esfera privada em relação à pública no que tange à oferta dos serviços sociais ficam bem evidentes nas próprias palavras do idealizador da reforma do Estado, o ministro Bresser Pereira.

Minha convicção é de que os serviços sociais e científicos são realizados com mais qualidade e eficiência por organizações públicas não estatais que, além disso, garantem mais liberdade aos seus membros, enquanto que a produção de bens e serviços controlados pelo mercado que não necessitam de subsídio estatal são melhor executadas pelo setor privado (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 91)

Entretanto, a verdadeira motivação que está por trás dessa reforma e da chamada publicização, que dá uma conformação pública ao privado para que ele possa atuar no lugar do público, é apontada por MONTAÑO (2005) em sua análise sobre o Terceiro Setor:

A verdadeira motivação desta (contra-) reforma, o que está por de trás de tudo isto, no que se refere à chamada “publicização”, é por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social – não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão... Por outro lado, o retiro destas atividades do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direitos privados (independente de os fins serem privados ou públicos), e seu controle seguindo os critérios gerenciais das empresas, e não uma lógica de prestação de serviços conforme um nível de solidariedade e responsabilidade sociais (p. 47-48).

Nesse contexto, o Estado assume a função de regulador e promotor do desenvolvimento social e econômico, sendo não mais o responsável direto pela provisão dos serviços sociais que, com a reforma, tornaram-se não exclusivos do Estado, sendo transferidos para a iniciativa privada que genericamente tem melhores condições de realizar um serviço de boa qualidade.

Portanto, com a Reforma do Estado que, na verdade é uma “contra-reforma, pois não se percebe mudanças, mas rearranjos”, a educação deixa de ser uma atividade exclusiva e passa agora a ser executada pelo setor privado ou pelo público não-estatal, no caso deste último, com atuação indireta do Estado na sua promoção e financiamento (Boron, 2000, p. 34).

O público não estatal é definido no PDRAE (BRASIL, op.cit, p. 43) como sendo uma terceira forma de propriedade, já que existe a propriedade estatal e a propriedade privada, essa terceira forma de propriedade é a que melhor se encaixa no setor não-exclusivo ou competitivo do Estado, pois ela é “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público”.

Fazendo uma análise das políticas públicas adotadas no contexto dos “ajustes estruturais”, Moraes (op. cit, p. 38) diz que elas podem ser entendidas por meio de seus três lemas: “focalizar, descentralizar, privatizar”. Focalizar está relacionado à substituição do “acesso universal de direitos sociais, bens públicos, etc. por acesso seletivo”, onde se discrimina o receptor e o provedor dos benefícios. Desse modo, as políticas sociais são reduzidas a “programas de socorro à pobreza absoluta”.

Em relação ao lema descentralizar, o referido autor enfatiza que ele não se refere necessariamente a desconcentrar, principalmente no que tange “às decisões políticas mais estratégicas, muito menos a gestão dos grandes fundos”. Quanto ao lema privatizar, ele afirma que isso ocorre de duas formas: a primeira acontece quando se transfere ao setor privado “a propriedade dos entes estatais (inclusive os entes provedores de políticas sociais, tais como saúde, educação, moradia, assistência social etc.)” e a segunda ocorre quando se transfere ao setor privado “a operação e/ou gestão dos serviços”, e isso acontece de duas maneiras:

Em primeiro lugar, delegando competências ao setor privado (ou à variante do assim chamado terceiro setor). Ou ainda, mantendo as competências na esfera pública-estatal, mas submetendo esses entes estatais a controles de mercado ou que simulem mercados. Em outras palavras, criando em certas esferas dos serviços públicos sistemas de avaliação que simulem a lógica fornecedor-cliente (MORAES, op. cit, p. 39).

É exatamente esta última forma de privatizar que está em curso em nosso país. Ocorre, portanto uma ruptura da ideia de bem público como sendo aquele financiado e administrado de forma direta pelo Estado. Daí o surgimento de um novo protagonista na relação Estado, educação e sociedade, a parceria público-privada na qual o setor privado

oferta e executa atividades públicas. Nesse contexto, o marco legal é reordenado para dar sustentação jurídica à relação público-privada.

É de suma importância analisar esse reordenamento do marco legal que tornou juridicamente possível as parcerias público-privadas, pois é com base nele que o modelo das Escolas *Charter*, proposto pela Fundação Itaú Social por meio do Programa “Excelência em Gestão”, vem sendo implantado e desenvolvido no Brasil.

Em vista disso, na próxima seção, serão apresentadas e analisadas as leis que foram criadas com objetivo de regular a relação entre as esferas pública e privada, e como a partir delas novos protagonistas foram incorporados na relação Estado e sociedade.

1.2.1 – O ORDENAMENTO JURÍDICO DE SUSTENTAÇÃO PARA A INCORPORAÇÃO DE NOVOS PROTAGONISTAS NA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE

Conforme já frisado anteriormente, uma série de leis são instituídas no Brasil na década de 1990 para regular a relação entre as esferas pública e privada. Aparece nesse contexto os contratos de gestão. Tais contratos surgiram na França no final da década de 1960 e foram adotados como um meio para “aumentar a eficiência das empresas e entidades públicas” e diminuir o “volume de subsídios fornecidos pelo Estado”, haja vista que a “economia francesa apresentava elevado nível de estatização” (LOCK, LOVATTO e BOLZAN, 2005).

No artigo 5º da lei 9.637/98, contrato de gestão é definido como instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º. As áreas apontadas no artigo 1º envolvem atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Os contratos de gestão são defendidos pelo MARE como sendo uma estratégia de enfrentamento da incapacidade do Estado em promover atividades em áreas essenciais para a sociedade e é tido também como o meio para se alcançar uma gestão pública por objetivos, ou seja, uma administração gerencial

O contrato de gestão propõe-se veículo de implantação de uma gestão pública por objetivos, como eixo central de um competente sistema de planejamento e controle da implantação de políticas públicas, cuja responsabilidade de execução cabe à entidade assinante do compromisso. Faz parte do contrato o compromisso do Estado com a racionalização de controles burocráticos de meios, historicamente emperradores da eficácia

gerencial e da eficiência de cada instituição pública e do Estado como um todo (ANDRÉ, 1999, p. 43).

No Brasil, eles aparecem pela primeira vez durante o governo de Fernando Collor de Melo (1900 – 1992) através do Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991. Nele foi instituído o Programa de Gestão das Empresas Estatais com o objetivo de promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais e os contratos de gestão aparecem no artigo 8º como o meio para se alcançar tal objetivo. É aí que o governo federal assina o contrato de gestão com a Companhia Vale do Rio Doce e a Petrobrás.

Atualmente, o uso dos contratos de gestão está amparado pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, que ampliou a autonomia gerencial do Estado por meio dos contratos de gestão, de acordo com o artigo 37 § 8º :

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

É a abertura que faltava para incorporação de novos atores na relação entre Estado e Sociedade, pois o Estado agora poderá fazer contratos de gestão e atuar diretamente com o privado, alocando recursos e assessoramento técnico (SANTOS, 2009).

Têm-se ainda os decretos nº 2.487 e nº 2.488 de 2 de fevereiro de 1998. O primeiro define os elementos, os objetivos e metas que deverão estar presentes nos contratos de gestão, assim ele:

Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas.

Já o segundo define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e a realização de contrato de gestão.

Três meses após a emissão desses decretos, é criada a lei 9.637/98, que dispõe sobre os contratos de gestão a serem celebrados pelo poder público com as organizações sociais. De acordo com esta lei, são qualificadas como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades estejam voltadas para o ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do

meio ambiente, à cultura e à saúde. No artigo 12º, vemos que as entidades de direito privado, ao serem qualificadas como Organizações Sociais (OS) habilitam-se a receber recursos financeiros do Estado para o gerenciamento e execução dos serviços sociais. Desenvolve-se desse modo uma relação de parcerias entre elas e o Estado.

Art. 12 - Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º - São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º - Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º - Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

A legislação estabelece também regras quanto a qualificação dessas organizações sociais bem como a fiscalização, controle e acompanhamento quanto ao cumprimento das metas estabelecidas no contrato assinado com o Estado:

[...] na área em que atua a OS deverá ter sua qualificação devidamente autorizada pelo ministério ou secretaria correspondente, que também se encarrega dos repasses de recursos (valores, bens e funcionários) e das ações de fiscalização, controle, acompanhamento, estabelecimento e verificação do cumprimento das metas e objetivos dos convênios firmados. A legislação também prevê que sejam estabelecidas metas, critérios de avaliação e fiscalização para checagem de cumprimento das ações que as OS se comprometem a desenvolver diante das autoridades públicas (DIAS E GUEDES, op.cit, p. 21).

Menos de um ano depois foi aprovada a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, que cria as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que irá regulamentar essas organizações. Segundo a lei 9.790, as OSCIP são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que:

[...] não distribuem, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Desse modo, para que as organizações do terceiro setor consigam realizar contratos de gestão com o Estado é necessário primeiramente que elas se qualifiquem ou como Organização Social (OS) ou como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Nesse ínterim, mais tarde em 2004, é criada a Lei Federal 11.079 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Esta lei em seu art. 2º define a parceria público-privada como sendo “o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”. A modalidade patrocinada é de acordo com §1º “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Já a modalidade administrativa, de acordo com §2º, é “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Fica claro, desse modo, que o marco legal é reordenado para dar sustentação jurídica à relação público-privada. Nesse contexto, aparecem os contratos de gestão, as organizações sociais, as OSCIP e os termos de parceria. Enfim é preparado o solo para que as parcerias público-privadas de fato se concretizem no país.

Segundo Santos (2007, p. 69), o surgimento dessas organizações sociais estabelece “uma nova relação entre Estado e Sociedade no que tange à oferta dos serviços sociais”, pois se institui uma parceria entre elas e o Estado, onde a este último cabe o papel de “financiar, total ou parcialmente, os serviços e as OS assumem a prestação destes”, e também se torna responsável pelos resultados que são estabelecidos no contrato de gestão assinado na parceria.

E a oferta dos serviços educacionais não foge a essa lógica, pois é justamente nos contratos de gestão e nas organizações sociais que se apóiam a implantação do modelo das escolas *charter* no Brasil, segundo o documento do Programa “Excelência em Gestão Educacional”:

Enquanto as escolas *charter* são um elemento comum nos esforços de reforma de ensino em outros países, como nos Estados Unidos, no Brasil essa experiência ainda é pouco debatida e se encontra limitada geograficamente a iniciativas pioneiras em algumas regiões do país. Entretanto, a legislação brasileira permite esse tipo de gestão compartilhada há mais de uma década. As Organizações Sociais (OS), entidades de direito privado, foram legalmente reconhecidas a partir da Lei 9.637, aprovada em 1998. A principal inovação foi a admissão de que as OS, desde que

legalmente constituídas, podem firmar convênios para exercer atividades típicas do Estado, recebendo para isso repasse de recursos públicos em forma de valores orçamentários, material, bens imóveis e pessoal. (DIAS E GUEDES, op.cit, p. 20).

Em vista do exposto, é interessante recorrermos às análises de Montañó (op. cit, p. 47) sobre o que está por trás dessas políticas de indução às parcerias. Segundo ele, tais políticas, “mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, representam a desresponsabilização do Estado da resposta à questão social e sua transferência para o setor privado, seja para fins privados, seja para fins públicos”. Assim, ele define parceria da seguinte forma:

Assim, sendo, a chamada “parceria” não é outra coisa senão o **repasso de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para instâncias privadas**, substituindo o movimento social pela ONG. E essa verdadeira transferência de recursos públicos para os setores privados não ocorre sem uma clara utilidade política governamental. O Estado é, portanto, mediante a legislação (leis como do “voluntariado”, do “terceiro setor”, das “Oscip”, das “parcerias”) e repasse de verbas, um verdadeiro subsidiador e promotor dessas organizações e ações do chamado terceiro setor e da ilusão do seu serviço (p. 146, grifo do autor).

Aqui, é importante levantarmos uma questão que a princípio parece contraditória: já que o Estado tem se desresponsabilizado frente às demandas sociais, o que o leva então a transferir recursos para as organizações do chamado “terceiro setor” por meio das parcerias, conforme possibilita a Lei Federal 11.079, quais os fatores e interesses que motivam a realização das parcerias público-privadas por parte do Estado? A resposta a essa questão é apontada Montañó (op.cit, p. 199):

Na verdade esta parceria fundamenta-se, por um lado, na real redução relativa dos gastos sociais; é mais barato que as ONGs prestem serviços precários e pontuais/locais, do que o Estado, pressionado por demandas populares e com as necessidades/condições da “lógica democrática”, desenvolva políticas sociais universais permanentes e de qualidade. Mas, por outro lado, e de forma fundamental, o objetivo da parceria é claramente ideológico; visa mostrar não um desmonte da responsabilidade estatal nas respostas às sequelas da “questão social”, a eliminação do sistema de solidariedade social, o esvaziamento do direito a serviços sociais de qualidade universais. Mas, no seu lugar, quer fazer parecer como um processo apenas de transferência desta função e atividades, de uma esfera supostamente ineficiente, burocrática, não especializada (o Estado), para outra supostamente mais democrática e participativa e mais eficiente (o “terceiro setor”).

Já que no discurso da Reforma o “terceiro setor” é considerado democrático, participativo e eficiente é importante conhecermos o que está por trás desse discurso e da

ideia de dividir a sociedade em setores. Morales (1999), falando sobre as organizações que se qualificam para formalizarem parceria com o Estado, diz que elas fazem parte de uma terceira forma de propriedade que difere da estatal e da privada, chamada de Terceiro Setor. Assim, o 1º Setor é o Estado tido como burocrático, ineficiente e permeável à corrupção. O 2º é o Mercado que visa a obtenção de lucro, e o 3º Setor é a Sociedade Civil, que esta relacionada ao público não-estatal.

O público não-estatal, representado pelas ONGs, OS, OSCIP (o Terceiro setor), é portanto, um dos pilares da gestão gerencial colocada em curso no Brasil e é apresentado como uma alternativa de reordenar a intervenção estatal no que tange “a provisão de serviços de saúde e educação, assistência e previdência sociais, proteção ao meio ambiente, ao desemprego e à cultura”. Nesse contexto, o “Estado financia as políticas sociais através de instituições públicas não pertencentes ao Estado nem a esfera privada”, cujo objetivo “é prestar serviços de interesse público de natureza concorrencial, com financiamento público e métodos de funcionamento do setor privado” (MORALES, op. cit, p.62).

Surge assim, a noção de “quase-mercado” que, segundo Portella (2003, p. 877), “tanto do ponto vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias”.

Para Santos (2012, p. 105-106), a noção de “quase-mercado” associado à provisão dos serviços sociais prestados pelas organizações que compõem o chamado público não-estatal não é adequada, pois para ela “ou é mercado ou não é”, além de ser “uma articulação frágil e limitada para dar conta da complexidade da questão do Terceiro Setor”. Por isso, ela afirma não concordar com essa designação, pois em seu modo de ver:

Ou é mercado ou não é, porque mesmo sem pertencer formalmente ao mercado, aquelas organizações se movimentam em torno de ganhos econômicos, seja pela marca a elas imputada, seja pela divulgação de seus atos, que ajudariam a elevar sua lucratividade. Consideramos uma articulação frágil e limitada para dar conta da complexidade da questão do Terceiro Setor, porque envolve instituições e organizações variadas que diretamente podem não visar lucros, mas no limite, o essencial para algumas é justamente a expansão de seus consumidores, como é o caso, por exemplo, dos programas de responsabilidade social desenvolvidos por grandes empresas.

Dada a complexidade do chamado terceiro setor, torna-se importante analisarmos a sua atuação na educação, e como a Sociedade Civil aparece nesse contexto.

1.3 - A “ENTRONIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL” NA FIGURA DO TERCEIRO SETOR E SUA ATUAÇÃO NA EDUCAÇÃO

Como vimos anteriormente, no Brasil os contratos de gestão e os termos de parceria têm sido amplamente utilizados pelo poder público para contratualizar com entidades do terceiro setor (Organizações Sociais e as OSCIP). Fica claro assim que a ideia de um terceiro setor em que o trabalho de “agentes privados visam à produção de bens públicos” tem sido utilizada no país como um forte aliado das estratégias neoliberais (FERNANDES, 1994).

Nesse sentido, Montaño (op.cit, p. 20) define o terceiro setor como sendo “um subproduto da estratégia neoliberal” que cumpre “uma função ideológica, mistificadora e encobridora do real, que facilita a maior aceitação pelas contra-reformas neoliberais”.

Assim numa perspectiva crítica e de totalidade, o que é chamado de “terceiro setor” refere-se na verdade a um fenômeno real inserido no produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão para a função social de respostas às sequelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da autoajuda e da ajuda mútua (idem, p. 22).

Já Gohn (2002, p. 93), define o terceiro setor como sendo “um conjunto heterogêneo de entidades”. Esse grupo compõem-se de “organizações, associações comunitárias e filantrópicas ou caritativas, alguns tipos específicos de movimentos sociais, fundações, cooperativas, e até mesmo algumas empresas autodenominadas cidadãos”.

Segundo a referida autora, essas entidades atuam na implementação e execução de “políticas sociais”, que não são mais operacionalizadas e nem executadas pelo Estado. Agora, elas são “transferidas para a sociedade civil organizada em parcerias entre o setor público e o público não-estatal”.

Como se pode observar, Montaño e Gohn definem de forma diferenciada o Terceiro Setor. No caso do primeiro autor, vemos o Terceiro Setor sendo definido como um fenômeno resultante da estratégia neoliberal, e já Gohn o define como um grupo heterogêneo de entidades. Neste trabalho, adota-se a definição defendida por Montaño.

O Terceiro Setor surge assim como sendo um novo personagem. Agora, além do Estado e do mercado, existe um novo setor que tem como característica ser não governamental e não lucrativo. É organizado independente e “mobiliza a dimensão voluntária do comportamento das pessoas”. Acredita-se que esse novo setor transformará a cena pública até então dominada pelo Estado e pelo mercado e responderá às necessidades coletivas por meio das associações voluntárias (FERNANDES, 1994).

Morales (op.cit, p. 53), falando sobre as instituições que compõem o terceiro setor e suas diversas formas de atuação na prestação de serviços sociais de caráter público, exalta o papel desempenhado pela sociedade civil “ao ocupar os espaços vazios deixados pelo mercado e o Estado”. Segundo ele:

Cada vez mais, instituições que não são nem do Estado nem do setor privado prestam serviços sociais de caráter público. Em geral, são organizações sem fins lucrativos que promovem atividades relacionadas com os direitos sociais dos cidadãos e que **expressam a vitalidade da sociedade civil ao ocupar os espaços vazios deixados pelo mercado e o Estado**. Essas organizações adquirem uma diversidade muito grande de formas e nomes: organizações não-governamentais (ONGs), associações comunitárias, organizações religiosas, fundações privadas, entidades assistenciais. Prestam serviços também muito diversificados quanto a extensão e o público que alcançam; serviços educacionais básicos, intermediários e universitários, técnicos e especializados, serviços de saúde preventivos e hospitalares, serviços assistenciais e culturais variadíssimos (grifo meu).

Observa-se assim que o Terceiro Setor é definido como sendo a própria sociedade civil, porém a ideia de sociedade civil que aparece nesse contexto é a de uma arena onde os conflitos são deixados de lado e os indivíduos se associam de forma cooperativa no intuito de colaborar, empreender e realizar atividades que atendam as necessidades coletivas, necessidades estas que o Estado não mais dá conta de atender, assim:

A sociedade civil – lócus de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses (rent-seeking) e/ou de colaboração governamental. Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. Será essa a base do rasgado elogio que se passará a fazer ao “terceiro setor”, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa (NOGUEIRA, 2005, P. 57).

É interessante observarmos como o conceito de sociedade civil toma conotações variadas dependendo do contexto histórico em que está inserido. Por exemplo, a sociedade civil para Hobbes, Locke e Rousseau era vista como sinônimo de Estado – em oposição ao “estado de natureza” – ou seja, ela era o próprio Estado.

Já para Marx e Engels (1998, p. 74), a sociedade civil está na infraestrutura, ou seja, na base econômica, assim ela está associada à esfera de produção e como tal esfera é composta por duas classes antagônicas - a burguesia e o proletariado - a sociedade civil é vista por eles como sendo uma arena de lutas de classe. E por estar na base econômica é a

sociedade civil quem determina a ordem política. Assim, o Estado está subordinado a ela. Em vista disso, para Marx e Engels o “Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses”.

Tendo em vista que o domínio dos meios de produção pertence à classe burguesa, Marx irá associar a sociedade civil à sociedade burguesa. Em outras palavras, a sociedade civil está relacionada ao âmbito privado de relações entre os indivíduos. Desse modo:

A sociedade civil compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas. Compreende o conjunto da vida comercial e industrial e ultrapassa, por isso mesmo, o Estado e a nação (...). A sociedade civil, como tal, só se desenvolve apenas com a burguesia (MARX e ENGELS, op. cit, p. 33).

Nesse sentido, o Estado é visto por Marx e Engels (1996, p. 10) como sendo o “comitê da burguesia”, pois segundo eles a burguesia conquistou “o domínio político exclusivo do Estado representativo moderno”. Desse modo, o “poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo”. Assim, o Estado não supera a sociedade civil, ao contrário ela está contida nele. Desse modo, o Estado está a serviço da sociedade civil (aqui entendida como sociedade burguesa) com o objetivo de conservá-la. Daí a razão de Marx relacionar a sociedade civil à infraestrutura.

A forma das trocas, condicionadas pelas forças de produção existentes em todas as fases históricas que precedem a nossa e por sua vez as condiciona, é a **sociedade civil** (...). Já é evidente, portanto, que essa sociedade civil é a verdadeira sede, o verdadeiro palco de toda a história e vemos a que ponto a concepção passada da história era um absurdo que omitia as relações reais e se limitava aos grandes e retumbantes acontecimentos históricos e políticos (MARX E ENGELS, 1998, p. 33, grifo do autor).

Nota-se assim que Marx não faz distinção entre sociedade civil e estrutura econômica. Em contrapartida Bobbio (1987) afirma que Gramsci, embora mantenha a distinção entre sociedade civil e Estado, “desloca a primeira da esfera da base material”, ou seja, da infra-estrutura, “para a esfera superestrutural e dela faz o lugar da formação do poder ideológico distinto do poder político estritamente entendido e dos processos de legitimação da classe dominante”.

Para Gramsci, a superestrutura é composta pela sociedade política e pela sociedade civil, assim ele amplia o conceito de Estado, nesse sentido Montañó (2005, p. 127) citando Coutinho (1987) afirma que:

[...] Gramsci visualiza duas esferas (superestruturais) do Estado em sentido ampliado (em sentido amplo): a “sociedade civil” – ou os “aparelhos privados de hegemonia, quer dizer, o “conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias” (...) – e a “sociedade política” – ou Estado em sentido restrito, ou seja, os “aparelhos coercitivos do Estado” que exercem, segundo Weber, o “monopólio da coerção física legítima”.

É importante analisarmos a fundo o conceito de sociedade civil em Gramsci, por que ele tem sido interpretado de forma equivocada especialmente pelos ideólogos do terceiro setor. Montañó (op.cit, p. 124-125) aponta que se tem atribuído a Gramsci uma “setorialização tripartite”, onde “Estado-coerção, estrutura econômica e, entre ambos, a sociedade civil” possuem vida própria, ou seja, elas são autônomas. Porém:

A superestrutura, em Gramsci, não se esgota na sociedade civil. Para ele, a **superestrutura** (ou Estado *lato sensu*) “é igual à **sociedade política** mais a **sociedade civil**, quer dizer a hegemonia reforçada pela coerção” (Gramsci, 1985: 178). É a primeira, a **sociedade política** (ou, como ele mesmo afirma, o “Estado-coerção”) que desenvolve as funções de ditadura, coerção e dominação (por meio dos “aparelhos coercitivos e repressivos”), enquanto a **sociedade civil** (também chamada de “Estado ético”) tem as funções de hegemonia, consenso e direção (mediante os “aparelhos privados de hegemonia”) (Grifo do autor).

Desse modo, Montañó, mais uma vez utilizando as palavras de Coutinho (2000), afirma que sociedade política e sociedade civil em Gramsci “formam um par conceitual que marca uma unidade na diversidade”. Assim, embora Gramsci defenda que essas duas esferas sejam diversas estrutural e funcionalmente, ele “não nega o seu momento unitário”. Em vista disso, Montañó (op.cit, p. 125) defende que:

[...] o modelo teórico de Gramsci não é tripartite – Estado, sociedade civil e estrutura – como supõe os autores do terceiro setor, mas bipartite – Estado (*lato sensu*, que integra a sociedade civil e a sociedade política) e estrutura econômica -; não é, portanto, setorialista, mas uma visão de totalidade.

Outra interpretação equivocada tem a ver com a constatação de Bobbio (1987), já citada anteriormente, de que Gramsci desloca a sociedade civil da base material para o plano político. Parte-se dessa constatação para afirmar que em Gramsci o político se sobressai em relação ao econômico e assim a “centralidade ontológica marxiana do ser social e do econômico como momento determinante da transformação social” deixa de existir. Afirma-se, desse modo, que Gramsci atribui à esfera econômica uma função secundária. Contrapondo-se a essa visão, Montañó (op.cit, p. a26) afirma que:

Há, em Gramsci (na esteira de Marx), à diferença dos autores do “terceiro setor”, um caráter claramente **classista** na sociedade civil – aqui se expressa a articulação das esferas sociais, ignoradas por estes teóricos: a “sociedade civil” gramsciana faz parte do Estado (*lato sensu*), que por sua vez é permeado pelos interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica... Assim sendo, o uso da noção de “sociedade civil” como um “terceiro setor” (autonomizado dos outros dois “setores” e desgarrado da totalidade social), deriva antes do conceito do **positivismo, do liberalismo vulgar, do funcionalismo, do estruturalismo, do sistemismo**, e das correntes que segmentam a realidade social em esferas, setores autônomos (Grifo do autor).

É justamente essa visão autonomizada de sociedade civil que predomina no projeto de reforma adotado no Brasil. Nele, a sociedade civil é “reduzida a recurso gerencial”. Agora cabe aos indivíduos o papel de organizar-se, de forma autônoma, com o objetivo de dar às políticas públicas não apenas sustentabilidade, mas também recursos.

Não se trataria, portanto, de uma organização autônoma voltada para a emancipação, a construção de consensos e hegemonias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”. A sociedade civil seria cooperativa, parceira: não um campo de lutas ou posições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariado) (NOGUEIRA, op. cit, p. 59).

Nessa mesma direção, Neves (2005, p. 97), afirma que a “sociedade civil organizada” é concebida como uma esfera pública não-estatal de cidadania, assim ela não se refere mais a uma:

[...] esfera de potencial transformador, autonomista, de representação homogênea dos interesses populares, de aversão a toda forma de representação político-institucional que se contraporía ao caráter autoritário, repressivo e burocrático do Estado... Essa “nova” sociedade civil organizada é concebida como uma esfera pública não-estatal de cidadania, como espaço de interação social que, também homogeneamente, aglutina esforços na direção do bem comum, do interesse público.

Nesse contexto, a sociedade civil aparece como um espaço “estranho” ao Estado, livre de “regulações ou parâmetros institucionais públicos”, independente de organização política e sem conexão estatal, mas dependente de “iniciativas, empreendedorismo, disposição cívica e ética”. Assim, o que prevalece é uma “visão dicotômica das relações entre Estado e sociedade civil”, onde ambas estão situadas em extremos opostos e não existe comunicação entre elas. E o que é pior, “sataniza-se o espaço político para dar livre curso a uma hipotética natureza virtuosa da sociedade civil” (NOGUEIRA, op.cit, p. 102).

Nesse mesmo sentido, Montañó (op.cit, p. 128-136), afirma que no contexto neoliberal, a sociedade civil é mercantilizada, “tornando-se a mesma coisa que o mercado”, e tem como característica uma “cidadania de livres possuidores/consumidores”. Além disso, o referido autor aponta que o debate sobre o terceiro setor tem alguns pressupostos principais que o justifica como sendo a estratégia neoliberal para solucionar a “crise” vivida pelo Estado. Entre eles estão:

- ✓ **A separação e autonomização entre Estado, mercado e “sociedade civil” (transmutada em “terceiro setor”)** – nesse pressuposto, parte-se da ideia de que a oposição entre Estado (público) e mercado (privado) será resolvida por meio de um novo ou terceiro setor que tem como característica ser “público, porém privado”, ou seja, tal setor desempenha “funções públicas a partir de espaços/iniciativas privadas”. Cabe assim ao chamado terceiro setor o papel de articulador entre o público e o privado;
- ✓ **A confusão entre público e privado** – essa confusão se deve ao fato de que todas as organizações que compõem este setor são equalizadas como tendo origem privada e finalidade pública. Assim, homogeneiza-se essas organizações e não se consegue fazer a diferença “entre o caráter público ou privado da origem, da atividade e da finalidade”.

Fica claro, com bases nas análises acima referenciadas, que atualmente a sociedade civil é transformada em terceiro setor. Porém é preciso deixar claro que existem várias diferenças entre o chamado “terceiro setor” e a categoria sociedade civil.

Se este conceito setorialista autonomiza esta esfera da sociedade como um todo, a categoria sociedade civil é integrante da totalidade social. Se as organizações do chamado “terceiro setor” referem-se apenas a instâncias de ajuda ao próximo e de autoajuda, o conjunto de organizações da sociedade civil abarca também as atividades classistas e de luta político-econômica a até insurrecionais e revolucionárias. Assim, se a palavra-chave no primeiro caso é, quase que exclusivamente, a **parceria**, no segundo inclui o **confronto, a luta** (MONTAÑO, op.cit, p. 158).

Nessa mesma direção, Santos (2012, p. 104) enfatiza que existem diferenças significativas entre as próprias organizações da sociedade civil, pois muitas delas possuem perfis “radicalmente divergentes, distanciando-se uma das outras, sendo, portanto, bastante heterogêneas, política e socialmente”. Daí a referida autora considerar um equívoco quando se

fala em “movimento de lutas da sociedade civil”. Tendo em vista que ela não é homogênea, o correto é falar em “lutas na sociedade civil”.

Outro aspecto importante a ser destacado ainda é que a ideia de um primeiro, segundo e terceiro setor não condiz com a realidade concreta e impossibilita a visão de totalidade da mesma. Assim, o chamado “terceiro setor” tem sido na realidade um instrumento que serve as transformações requeridas pelo capital, pois por meio dele o capital instrumentaliza a sociedade civil tornando-a “dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável”. Desse modo, ela se transforma “em meio para o projeto neoliberal desenvolver sua estratégia de reestruturação do capital” (MONTAÑO, op.cit, p. 233).

Em virtude disso, o “terceiro setor”, segundo Montaña (op.cit, p. 233-239), tem sido funcional ao projeto neoliberal, pois tem servido como instrumento para:

- ✓ **Justificar e legitimar o processo de desestruturação da seguridade social e desresponsabilização do Estado na intervenção social** – nesse processo o terceiro setor opera de forma ideológica “na ‘necessidade’ de ‘compensar’, ‘substituir’ ou ‘remediar’ as atividades sociais precarizadas ou eliminadas das responsabilidades do Estado”. Desse modo, a população acaba aceitando a retirada do Estado na resolução dos problemas sociais e ao invés de os direitos sociais nesse contexto serem encarados como perdas, passam a ser vistos como ganhos ao serem desenvolvidos por meio do voluntariado, das ONGs e da filantropia;
- ✓ **Desonerar o capital da responsabilidade de co-financiar as respostas às refrações da “questão social” mediante políticas sociais estatais** – partindo-se da ideia de que cabe a toda sociedade, e aí está incluído o capital, financiar o Estado para que este intervenha na questão social: o que se vê hoje vai em direção contrária a isso, pois ao invés de o “conjunto da sociedade financiar a ação estatal” são os próprios necessitados que devem individualmente responsabilizar-se pelas suas carências, sendo as mesmas complementadas pelo voluntariado. Assim, o capital “deixa de ser obrigado a co-financiar as políticas sociais estatais” e sua “intervenção na ‘ação social’ assume a forma voluntária de “doação” – segundo sua ‘consciência cidadã’ e sua ‘responsabilidade social’ -, não de obrigação”;

- ✓ **Despolitizar os conflitos sociais, dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as “lutas contra a reforma do Estado” em “parceria com o Estado”** – aqui se observa a transformação da sociedade civil, agora ela tem se tornado instrumento para modificar “as lutas sociais”. Assim, ela é parceira do Estado e está articulada à “filantropia empresarial”. Dessa maneira, os conflitos são internalizados e dissipados “dentro dos marcos institucionais da relação ‘amigável’ e dependente, entre um conjunto pulverizado e desarticulado de organizações do “terceiro setor” e o Estado parceiro”;
- ✓ **Criar a cultura/ideologia do “possibilismo”** – aqui parte-se do descrédito em relação às instituições democráticas/estatais e qualquer alusão a transformação social é considerada um completo absurdo;
- ✓ **Reduzir os impactos (negativos ao sistema) do aumento do desemprego** – é fato que o “terceiro setor” tem empregado grande números de trabalhadores e não se pode negar a relativa importância disso para aqueles que estão desempregados, porém esse fato tem sido utilizado pelo capital como instrumento para “aplainar e apaziguar os ânimos, diminuir insatisfações e reduzir a conflitividade”. Desse modo, o “terceiro setor” tem incorporado grandes parcelas de “trabalhadores desempregados pelo capital”;
- ✓ **A localização e trivialização da “questão social” e a auto-responsabilização pelas respostas às suas sequelas** – sobre este aspecto os direitos sociais deixam de ser prioritariamente de responsabilidade do Estado e são transformados em “atividades localizadas e de auto-responsabilidade” dos sujeitos necessitados. Assim, o “princípio da solidariedade universal passa a ser sustentado pela solidariedade individual.

É baseada nessas premissas, que a exclusividade da oferta da educação, a partir da reforma do Estado brasileiro, não pertencerá mais ao Estado. Assim, a “sociedade civil” será convocada para exercer esta função. Essa convocação pode ser facilmente observada na

atuação do Movimento Todos pela Educação que tem como principal parceiro o MEC e do qual a Fundação Itaú Social faz parte. Segundo o Todos pela Educação (2012), o Estado tem por excelência o dever de oferecer educação de qualidade a todos, porém “a ação do poder público, sozinha, é insuficiente para resolver um problema de tal envergadura e com um passivo histórico de tão grandes proporções”. Em virtude disso:

[...] só o envolvimento e a participação de diversos segmentos da sociedade - engajados ao redor das mesmas Metas e Bandeiras e alinhados com as diretrizes das políticas públicas educacionais - poderão encontrar as melhores soluções e as efetivas condições para que elas sejam implementadas. Em sua intensa atividade para garantir o direito de cada um dos brasileiros a uma Educação de qualidade, o Todos Pela Educação tem adotado uma perspectiva que convoca, aproxima, articula, mobiliza e potencializa a união dos mais diversos grupos interessados em garantir Educação Básica satisfatória (TODOS PELA EDUCAÇÃO, op.cit, p. 12-13).

Montado este cenário, o campo educacional tem sido bastante fecundo para atuação do Terceiro Setor. Aliam-se a isso algumas medidas tomadas pelo governo referente ao financiamento da educação, como é o caso do extinto FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que focalizou parcialmente os recursos no ensino fundamental em detrimento das outras áreas da educação como, por exemplo, a educação infantil e a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Essa situação não mudou com a substituição do Fundef pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) em 2007, pois segundo estudos da Confederação Nacional de Municípios (CNM), no primeiro ano de vigência do Fundeb, 2.946 municípios brasileiros receberam proporcionalmente menos recursos do que receberiam com o Fundef. Além disso, com o Fundeb a creche, pré-escola, ensino médio e EJA passaram a ser atendidos pelo fundo, porém o aumento da responsabilidade dos municípios frente às demandas educacionais não significou também o aumento dos recursos.

O grande problema é que a demanda para os Municípios aumentou consideravelmente e os recursos não. Dentro das destinações do Fundeb, a creche - responsabilidade do Município - tem um valor de repasse menor que o ensino médio - responsabilidade do Estado. O valor médio por aluno destinado no Fundeb em 2007 às creches foi de R\$ 1.057,00. Segundo estudo da CNM em conjunto com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), esse valor é bem menor do que o custo real do aluno (R\$ 2.866,78), assim, cabe aos Municípios um incremento em torno de 1.800 reais por aluno ao ano além dos recursos do fundo (Disponível em: www.erpac.com.br Acesso em 23/11/2009).

Tal situação, juntamente com as disparidades econômicas e sociais entre os municípios brasileiros e suas carências orçamentárias, restringe o atendimento às demandas educacionais (SANTOS, 2008). Em razão disso, os municípios, como entes federados, no intuito de darem conta das suas responsabilidades relativas à educação, têm buscado realizar parcerias com o setor privado.

[...] o repasse de responsabilidades entre os escalões de poderes públicos sem o devido sustentáculo financeiro acaba por significar a redução na capacidade de atendimento da demanda. No âmbito da educação básica, há sérios comprometimentos no interior da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Esses comprometimentos conduzem a que os espaços que deveriam ser ocupados, por dever, pelo poder público, tornem-se apropriados pelo setor privado, especialmente por meio de parcerias, convênios ou terceirizações (CURY, 2002, p. 197).

A realização dessas parcerias tem profundos impactos na organização educacional e no cotidiano das escolas públicas, pois trazem consigo uma forma de gestão educacional que está em consonância com os princípios empresariais. Nesse sentido, Sader (2006) afirma que durante os últimos anos as fronteiras entre o público e o privado no campo educacional tornaram-se difusas devido à introdução de vários mecanismos, entre eles estão:

Os acordos e alianças com o mundo empresarial, aumentando de forma significativa a ingerência das grandes empresas não somente na produção do discurso educativo hegemônico, mas também na gestão dos estabelecimentos escolares... Na América Latina, a privatização da educação tem se intensificado por meio da transferência (do Estado para o mercado) da responsabilidade de financiar a educação, mas também mediante um complexo processo de transferência do poder efetivo de controle e coerção do sistema educacional para novas corporações empresariais ou Fundações privadas, criadas pelas reformas do Estado (p. 415).

Assim, por meio da generalização de “procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais”, o capital e a lógica do mercado penetram no campo educacional (PORTELA, 2003, p. 874).

Podemos depreender de tudo que foi exposto até então, que as parcerias público-privadas não são determinadas a partir de uma única direção, mas sim, por meio de várias relações recíprocas existentes neste contexto. Como vimos, as parcerias se acentuam no Brasil no período em que o Estado, atendendo ao receituário neoliberal, foi reformado e junto com isso os direitos sociais tais como saúde, habitação e educação deixaram de ser ofertados de forma exclusiva pelo Estado e passaram a ser ofertados também na esfera privada. Em outras palavras, o Estado transfere a responsabilidade de ofertar as “políticas sociais da esfera estatal

para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc.” (ADRIÃO & PERONI, 2005, 142).

Para que a incorporação desses novos entes – empresas, ONGs, fundações, etc. – na relação Estado e sociedade fosse efetivada e amparada do ponto de vista jurídico, o Estado brasileiro reordena o marco legal e cria várias leis que irão regular a relação público-privada, entre estas leis estão a da parceria, dos contratos de gestão, das OSCIPs e das OS. Desse modo, o Estado pode fazer contratos de gestão e atuar diretamente com o privado, alocando recursos e assessoramento técnico.

A partir de então, os contratos de gestão e os termos de parceria têm sido amplamente utilizados pelo poder público para contratualizar com entidades do terceiro setor (Organizações Sociais e as OSCIPs). É interessante que, nesse contexto, a “sociedade civil” foi reduzida à figura do Terceiro Setor. Nesse ínterim, cabe aos indivíduos o papel de organizar-se de forma autônoma, com o objetivo de dar às políticas públicas não apenas sustentabilidade, mas também recursos.

É justamente nesse cenário que a Fundação Itaú Social se insere. Ela faz parte das entidades que compõem o chamado Terceiro Setor e advoga como sendo sua e também da sociedade de um modo geral a responsabilidade para com as políticas sociais, mais particularmente para com a educação, haja vista que para a referida Fundação o Estado não dá conta sozinho de desempenhar tal responsabilidade de forma eficiente e com qualidade. A implementação de seus Programas, como é o caso do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, se ampara legalmente na lei das parcerias público-privadas, nas chamadas Organizações Sociais e nos Contratos de Gestão.

Além disso, para a Fundação Itaú o diagnóstico para a baixa qualidade da educação é a má gestão da escola pública e a solução apresentada então é aplicar no Brasil a Reforma Educacional feita em Nova York, que tem como base o modelo de escola *charter*. Basicamente, o que a Fundação defende é que as escolas públicas continuem sim a serem financiadas pelo poder público, porém sua gestão deve ser repassada para quem genericamente tem mais capacidade de administrar: as instituições privadas. Assim, estratégias do mundo dos negócios são trazidas para dentro da escola e utilizadas na sua gestão: é a escola gerida na lógica do privado. Em outras palavras, introduzem-se concepções de gestão privada nas instituições públicas sem, contudo, alterar a propriedade das mesmas.

Em vista disso, é importante analisar de forma mais específica a origem da tendência de se aplicar na gestão das escolas públicas os mesmos princípios e métodos de gestão utilizados na empresa capitalista.

CAPÍTULO II – A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL

Tornou-se comum, atualmente, vermos as elites dominantes do Brasil debitar o problema da baixa qualidade da educação à gestão escolar. Como já citado anteriormente, para empresários como Marcos Magalhães, “tudo começa com gestão. A má gestão gera falência da escola, que é quando o aluno não aprende” (WALTER, op. cit, p. 1). Desse modo, a gestão tem sido defendida como a chave para se melhorar a educação pública brasileira. Em vista disso, torna-se importante entender como ela se configura nesse contexto, pois a escola como instituição e organização social está sujeita às determinações estruturais da sociedade da qual ela faz parte.

Antes de adentrarmos nessa discussão, consideramos importante salientar que neste trabalho o termo administração é utilizado como sinônimo de gestão. Pois, concordamos com Santos (2000, p. 6), que entende administração como sendo a “coordenação da ação coletiva por intermédio do uso racional dos meios para atingir um fim determinado”, e isso envolve “gestão e racionalização”. Para a referida autora, a administração escolar é, portanto, o “conjunto de decisões de interesse da escola”.

Observa-se assim, que a administração envolve a gestão, porém no sistema educacional brasileiro o termo administração escolar foi substituído por gestão escolar. Tal substituição foi institucionalizada a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 em seu art. 206, inciso VI. Surge assim a chamada “gestão democrática”, “como se toda gestão tivesse por princípio básico ser democrática” e a administração educacional “ficou mais restrita às instituições do sistema”. É interessante darmos atenção a essas mudanças de termos, pois:

Embora o significado dicionarizado de gestão e administração seja o mesmo (o ato de gerir, administrar, dirigir e reger), a institucionalização do termo gestão educacional e escolar, amplamente disseminada no sistema educacional, não representa apenas uma mudança de enfoque, mas, sobretudo, uma reconfiguração ideológica e política em sintonia com a nova ordem do capitalismo globalizante, onde a educação é considerada mais uma mercadoria a estar à disposição dos consumidores, na apologia da superioridade dos meios de gestão empresarial, como imperativo para melhorar a qualidade do produto oferecido (SANTOS, op. cit, p. 10).

Esclarecido isso, cabe lembrar que a administração, como sinônimo de gestão, conforme afirma Paro (2001, p. 94), tem de essencial o “fato de ser mediação na busca de objetivos” e que, portanto, ela é a “utilização racional de recursos para a realização de determinados fins”. Denota-se, desse modo, que a gestão possui um caráter mediador, buscando alcançar determinados objetivos. Diante disso, é de extrema relevância nos

perguntar: a que objetivos a gestão da escola pública, defendida por empresários como os que compõem, por exemplo, o Movimento Todos pela Educação, está articulada?

Segundo Paro (op. cit, p. 13), existe uma tendência sob o capitalismo de “aplicar a todas as instituições, em particular às educativas, os mesmos princípios e métodos administrativos vigentes na empresa capitalista”. Essa tendência faz parte de um contexto maior e é resultante da reestruturação produtiva do capital que começou nos anos de 1970 como “uma resposta do capital para atenuar a crise existente, na redução dos custos e do aumento da produtividade e dos lucros”. Desse modo, no intuito de reduzir custos e elevar a produtividade e os lucros, novas formas de administrar foram sendo criadas (KORITIAKE, 2008, p. 39).

Fica claro assim, que as formas de administrar são criadas para organizar o trabalho na perspectiva de aumentar a mais-valia⁸, daí a necessidade de se estudar o trabalho sempre que formos tratar da administração/gestão. Embora, a escola e consequentemente administração escolar já existissem muito antes do capitalismo, é quando ele se torna hegemônico e começa a determinar as relações sociais que ela passa a ser organizada visando atender os interesses do capital. Assim, é entendendo as teorias da administração geral que foram criadas no contexto do desenvolvimento das forças produtivas do capital, que entenderemos melhor a administração escolar.

2.1 – DAS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO EM GERAL PARA A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Segundo Santos (1999), a chamada administração científica tem sua origem nos trabalhos de Taylor e Fayol. O primeiro criou a “Escola da Administração Científica”, que defendia a eficiência com a racionalização do trabalho, e o segundo deu prosseguimento ao trabalho de Taylor, por meio da chamada “Escola de Anatomia e Fisiologia da Organização”, onde prescrevia “o aumento da eficiência, através da organização e da aplicação dos métodos científicos de Administração”.

O Taylorismo preconizava um sistema de prêmios, para garantir e aumentar a eficiência do trabalhador, daí a necessidade de maior supervisão do trabalho, em seus diferentes passos, elevando, com isso, o controle sobre o

⁸ Segundo Marx, o capitalista paga ao trabalhador o salário de mercado pela sua força de trabalho, porém esse salário corresponde somente ao tempo de trabalho que é necessário à sua sobrevivência, o produto resultante do restante do tempo de trabalho é apropriado por ele. Assim, o capitalista faz de tudo para ampliar seus lucros e a mais-valia é estratégia utilizada por ele para atingir esse objetivo. A mais-valia, nas palavras do próprio Marx “se origina de um excedente quantitativo de trabalho, da duração prolongada do mesmo processo de trabalho”. Para mais informações acerca da conceituação de mais-valia, ver os Capítulos V a X do livro I de O Capital (MARX, 1986, p. 201 a 369).

processo produtivo e, conseqüentemente, sobre o trabalhador. Essas experiências começaram pelo trabalho do operário e se estenderam para a administração em geral [...] Basicamente, desenvolveu o estudo do tempo, supervisão funcional, padronização de ferramentas e instrumentos, sala de planejamento, princípio da exceção, a utilização da régua de cálculo e instrumentos semelhantes, para economizar tempo, fichas com instruções de serviço, a idéia de tarefa, sistema de rotina de trabalho, cálculo de custos, dentre outros (SANTOS, op.cit, p. 26).

Até a década de 1970, o sistema de produção adotado na empresa capitalista tinha como base os métodos propostos por Taylor: é o chamado taylorismo/fordismo, onde se tem a clara separação entre concepção e execução do trabalho. Desse modo, cabia à direção planejar o trabalho do operário e a este por sua vez o papel de executar as tarefas planejadas, de acordo com o próprio Taylor (1990, p. 42):

O trabalho de cada operário é completamente planejado pela direção, pelo menos, com um dia de antecedência e cada homem recebe, na maioria dos casos, instruções escritas completas que minudenciam a tarefa de que é encarregado e também os meios para realizá-la. [...] Na tarefa é especificado o que deve ser feito e também como fazê-lo, além do tempo exato concebido para a execução.

Dessa forma, o Taylorismo tinha como uma de suas características principais o trabalho fragmentado e simplificado. Além disso, o processo de produção fundamentava-se:

[...] na linha de montagem acoplada à esteira rolante, que evita o deslocamento dos trabalhadores e mantém um fluxo contínuo e progressivo das peças e partes, permitindo a redução dos tempos mortos, e, portanto, da porosidade. O trabalho, nessas condições, torna-se repetitivo, parcelado e monótono, sendo sua velocidade e ritmo estabelecidos independentemente do trabalhador, que o executa através de uma rígida disciplina. O trabalhador perde suas qualificações, as quais são incorporadas à máquina [...] (LARANJEIRA, 1997, p. 89-90).

O taylorismo “especializou tanto o operário”, que acabou tornando-o “repetitivo, mecânico, alienado e desgastado em todas suas forças”. O objetivo de Taylor era “o sucesso do patrão” e como consequência o do operário. No entanto, a relação que aí se estabelecia era “linear e mecânica” e a administração deveria justamente perseguir este objetivo “daí a necessidade de encontrar novas formas de controlar melhor o operário, porque este sozinho, mesmo com incentivo, podia não dar o melhor de si”. E é aí que entra a chamada administração científica, que aparece para controlar de forma mais direta o processo de trabalho por meio de gerentes e baseia-se “em quatro princípios básicos: planejamento, preparo, controle e execução, compreendidos de maneira estanque, como momentos distintos e separados” (SANTOS, op.cit, p. 27).

O fordismo, como sistema de produção, teve influência direta dos princípios tayloristas. Henry Ford incorporou elementos da administração científica e implantou em sua fábrica de automóveis, no Michigan, ”jornada de trabalho de oito horas e um incentivo de produtividade a seus operários”. Além disso, Ford desenvolveu os seguintes princípios básicos:

[...] da intensificação (diminuição do tempo de produção, emprego de máquinas e colocação do produto, imediatamente no mercado); princípio da economicidade (redução do estoque de matéria-prima em transformação) e princípio da produtividade [...] O Fordismo se fundamenta num conjunto de medidas de controle e gerência do trabalho, de tecnologias, de hábitos de consumo e de configurações do poder político-econômico. Como modo de produção global, objetivava, dentre outras coisas, a criar um novo tipo de trabalhador e de homem [...] (SANTOS, op.cit, p. 31).

O fordismo influenciou toda a economia do ocidente, saindo dos muros da fábrica de Ford, e espalhando-se para os mais diversos setores da indústria. Antunes (2011, p. 24-25), define o fordismo da seguinte maneira:

[...] entendemos o fordismo **fundamentalmente** como a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo deste século, cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro fordista e produção em série taylorista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre **elaboração e execução** no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do **operário-massa**, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões (grifo do autor).

Este modelo de produção desenvolveu-se no contexto do Estado de bem-estar social e representou segundo Araujo (1996, p. 10) “uma nova estratégia do capitalismo na sua permanente busca de reprodução”. Santos (1999, p. 32-33), afirma que o fordismo aliado ao keynesianismo levou o capital a prosperar. Desse modo:

As economias do mundo ocidental, combalidas pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, passaram a ser conduzidas pelos ideais Fordistas-Keynesianos de pleno emprego, produção, consumo de massa e generosidade protetora do Estado, para reprodução do capital e da força de trabalho [...] O Estado, por sua vez, além de fazer pesados investimentos em transporte e equipamentos públicos coletivos que propiciavam as condições infraestruturais e criavam empregos, indispensáveis para o crescimento econômico, também financiava políticas sociais de educação, saúde, seguridade social, habitação, etc., bem como controlava salários e direitos trabalhistas.

Porém, o modelo fordista foi bem sucedido até o momento em que sua capacidade de “produzir em massa para consumo de massa” e garantir a “expansão do capital” se esgotou.

O esgotamento, no entanto, da capacidade do modelo Fordista, de produção em massa para consumo de massa, em assegurar a expansão do capital e em conter as resistências operárias ao trabalho repetitivo e fragmentado impedia que o capitalismo continuasse a desenvolver-se como no período do pós-guerra, estabelecendo-se uma conjuntura de crise do capital. A disputa intercapitalista pelo controle do mercado acirrou-se, contribuindo para a mudança das condições de mercado e exigindo novos critérios de competitividade empresarial. Esta situação de crise do capital foi acompanhada por um verdadeiro revolucionamento da base técnica do seu sistema produtivo (ARAÚJO, op.cit, p. 11).

Assim, o fordismo tornou-se obsoleto frente às novas demandas de acumulação capitalista que, entre outras coisas, exigia do aumento da produtividade do trabalho a introdução na base produtiva de novos padrões tecnológicos. Além disso, Araujo (op.cit, p. 12) cita outras razões para a obsolescência desse modelo. Entre estas está a “saturação de bens duráveis”, o que demandou um mercado que inovasse não apenas de forma rápida mais também permanente e com uma produção variada e a fragmentação do trabalho que aumentava a “distância entre os momentos de produção e o tempo morto no movimento que deve ter o produto em seu processo de produção”. Isso levou a redução dos lucros das empresas. Soma-se a isso, “a forte resistência dos trabalhadores a esse sistema de produção”, que contribuiu também “para a diminuição da taxa de lucros das empresas”.

Tendo em vista que o modelo fordista não dava mais conta de “fazer frente à nova realidade de forte competitividade”, haja vista que o momento agora exigia um sistema produtivo maleável, o capital passou a demandar novos métodos de organização do trabalho. Em vista disso:

A procura por novas formas de ganhos de produtividade, a flexibilização da produção e a integração da economia foram fundamentais para a superação da crise e para a intensificação da racionalização do processo produtivo. A flexibilização dos equipamentos de base microeletrônica e das formas de organização do trabalho veio atender às novas necessidades do capital (ARAÚJO, op.cit, p. 12).

Acontece assim, a chamada reestruturação do capital que traz consigo novos métodos de organização do trabalho e da produção baseados em um modelo de produção flexível com equipamentos ajustados aos novos padrões de tecnologia. Agora, no lugar do “cronômetro” e da “produção em série e de massa” têm-se a “especialização produtiva”,

“novos padrões de busca de produtividade” e “novas formas de adequação da produção à lógica do mercado” (ANTUNES, 2011, p. 24).

Nesse contexto, não apenas o sistema de produção torna-se flexível mais também o próprio mercado e o trabalho:

A acumulação flexível, [...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilização dos processos de trabalho dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1996, p. 140).

Araújo (op.cit, p. 16), destaca que esse novo modelo de produção não é apenas flexível mais também integrado, e o objetivo disso é “fabricar produtos mais variados que incorporem rapidamente as inovações e aperfeiçoamentos” com o mínimo de “desperdício de tempo, energia e matéria-prima”. Para alcançar este objetivo não basta apenas introduzir “equipamentos de base microeletrônica e informacional”. São necessárias também “novas formas de organização e gestão do trabalho”, formas estas semelhantes às utilizadas nas empresas japonesas. Assim, a administração, de um modo geral, passa a assumir características específicas dessa nova fase do capital com vistas ao controle do trabalho.

Nesse sentido, a produção passa agora a ser reorganizada tendo como base o Sistema Toyota de Produção (toyotismo), que “transforma o conceito de produção em massa em redução dos custos”. Tal modelo foi desenvolvido primeiramente na fábrica da Toyota no Japão nos anos de 1950 e expandiu-se deixando de ser simplesmente o modelo japonês para, a partir da década de 1980, tomar uma “dimensão universal” (ALVES, 2007). Esse modelo de produção pode ser definido como “um empreendimento capitalista” que se baseia na “produção fluida, produção flexível e produção difusa”:

A *produção fluida* implica a adoção de dispositivos organizacionais como, por exemplo, o *just-in-time/kanban* ou o *kaizen*, que pressupõem, por outro lado, como nexos essenciais, a fluidez subjetiva da força de trabalho, isto é, envolvimento pró-ativo do operário ou empregado [...] Além disso, o novo empreendimento capitalista implica a *produção flexível* em seus múltiplos aspectos, seja através da contratação salarial, do perfil profissional ou das novas máquinas de base microeletrônica e informacional; e a *produção difusa* significa a adoção ampliada da terceirização e das redes de subcontratação (ALVES, op.cit, p. 158 - 159)

Segundo Araújo (op.cit, p. 16), as técnicas japonesas, embora variem de acordo com as peculiaridades do mercado e do lugar onde são aplicadas, tornam-se “sob a lógica do Controle da Qualidade Total, parâmetro das indústrias modernas”. Tais técnicas não se restringem apenas às “inovações tecnológicas de base física”, mas também organizacional. A

adoção dessas novas tecnologias organizacionais representam “um instrumento de uso do capital na sua estratégia de combate à diminuição das taxas de lucro e às resistências ao trabalho”.

Vale ressaltar que, assim como o taylorismo/fordismo não significou a racionalização do trabalho, mas principalmente a intensificação do mesmo, com maior exploração do trabalhador, o toyotismo “supõe uma intensificação da exploração do trabalho” pelo fato do trabalhador/operário atuar de forma simultânea “com várias máquinas diversificadas”. Soma-se a isso o sistema de luzes que controlam o ritmo da produção. Neste sistema, quando a luz está verde significa que o funcionamento está normal, quando laranja a produção está com intensidade máxima e quando está vermelha significa que há problemas na produção, por isso ela deve ser retida. Assim, o ideal é que as luzes sempre alternem “entre o verde e o laranja, de modo a atingir um ritmo intenso de trabalho e produção”. Desse modo, busca-se “elevar continuamente a velocidade da cadeia produtiva” (GOUNET, 1992, apud ANTUNES, op.cit, p. 34).

Não é nosso objetivo fazer uma análise de cada técnica desse modelo de produção, porém é importante ressaltar um aspecto inerente a todas essas técnicas: que é a exigência de uma “nova subjetividade do trabalho”, pois a utilização de novas tecnologias, em razão da “complexidade e altos custos, exigem uma nova disposição subjetiva dos trabalhadores assalariados em cooperar com a produção”. Embora o fordismo/taylorismo também tenha procurado “operar, de modo pleno, a subsunção real da subjetividade do trabalho à lógica do capital” por meio, dentre outras coisas, da “persuasão”, o que envolvia “altos salários, benefícios sociais diversos, propaganda ideológica e política habilidosa”, é o toyotismo que vai buscar incorporar à produção capitalista as variáveis psicológicas do comportamento do trabalhador.

O aspecto essencial do toyotismo é expressar por meio de seus *dispositivos e protocolos organizacionais (e institucionais)*, uma nova hegemonia do capital na produção voltada para realizar uma nova “captura” da subjetividade do trabalho pela lógica do capital. (ALVES, op.cit, p. 167-181 grifo do autor).

É nessa busca do controle da dimensão subjetiva do trabalhador que se passa a ver a ênfase à administração participativa, onde os trabalhadores não são mais chamados de empregados: agora são os novos “colaboradores” da empresa. Assim, o Toyotismo deseja ter sobre o seu controle “os valores dos colaboradores, suas crenças, sua interioridade, sua personalidade” (HAEFLIGER, 2004).

[...] o capitalismo global é acima de tudo, capitalismo manipulatório. Temos salientado que o eixo central dos dispositivos organizacionais (e institucionais) do toyotismo, o “momento predominante” da reestruturação produtiva, é a “captura” da subjetividade do trabalho indispensável para o funcionamento dos dispositivos organizacionais do toyotismo (just-in-time/kanban, kaizen, CCQ, etc) que sustentam a grande empresa capitalista. Mais do que nunca, o capital precisa do envolvimento do trabalhador nas tarefas da produção em equipe ou nos jogos de palpites para aprimorar os procedimentos de produção [...] Não é apenas o “fazer” e o “saber” operário que são capturados pela lógica do capital, mas sua disposição intelectual-afetiva que é mobilizada para cooperar com a lógica da valorização. O operário é encorajado a pensar “pró-ativamente”, a encontrar soluções antes que os problemas aconteçam [...] (ALVES, op.cit, p. 185-186).

Entre as diversas formas que o capital utiliza no intuito de capturar a subjetividade do trabalhador está a bonificação por desempenho. Vale ressaltar que esse tipo de incentivo não foi criado pelo toyotismo, ele já existia no taylorismo/fordismo, porém, o toyotismo soube como ninguém utilizá-lo visando o controle do trabalho e o aumento da produção.

Este sistema de bonificação, chamado no toyotismo de bônus bi-anual “funciona como um meio de ajustar o pagamento às condições do negócio e, também, em curto prazo, de premiar a ‘*performance*’ individual dos trabalhadores”. Tal bonificação é determinada por meio de avaliações de desempenho individual que acabam por estimular a competição entre os trabalhadores na busca de aumentarem seus rendimentos (WATANABE, 1995 *Apud* ALVES, 2007, p.193).

Note-se que esse sistema de bonificação depende do desempenho da empresa, pois se esse não for bom o bônus é diminuído ou até mesmo extinguido. O capital cria desse modo um “elo” que é fundamental sob sua ótica, que é relacionar diretamente “o desempenho do negócio” ao “comportamento dos operários ou empregados” (ALVES, op.cit, p. 194).

Outra forma de controle da subjetividade do trabalhador são as chamadas “equipes de trabalho” e o “engajamento estimulado”. A equipe de trabalho pressiona o trabalhador com o objetivo de estimular o comprometimento do mesmo e engajá-lo ao processo de produção. A noção de “trabalho em equipe”, nesse contexto, está diretamente relacionada à competição entre os trabalhadores e em decorrência disso “cada um tende a se tornar supervisor do outro”, pois no toyotismo se um trabalhador de uma determinada equipe falha todo o grupo perde o aumento. Assim,

A constituição das equipes de trabalho é a manifestação concreta do *trabalhador coletivo* como força produtiva do capital. Além disso, é resultado da “captura” da subjetividade operária pela lógica do capital, que tende a se tornar mais consensual, mais envolvente, mais participativa: em verdade, mais manipulatória (ALVES, op.cit, p. 194).

Nessa mesma direção, Araújo (op.cit, p. 17) afirma que as novas formas organizacionais, além de contribuir “para a dinamização dos critérios competitivos das empresas no mercado”, “facilita o aumento do controle sobre a produção e os trabalhadores, sob a ideia do consenso e cooptação, realizando a apropriação do conhecimento operário”.

Voltaremos a falar novamente sobre essas formas de captura da subjetividade do trabalhador ao analisarmos no quarto capítulo o Programa “Excelência em Gestão Educacional”. Por ora é importante ressaltar que frente a essas mudanças do sistema produtivo, o capital passa a demandar uma nova qualificação e formação do trabalhador, exige-se então que os trabalhadores tenham “capacidade de abstração” e sejam “polivalentes, flexíveis e criativos”. Esse tipo de formação caberá à educação básica geral e à gestão caberá o papel de articular a escola pública a essas novas determinações da mundialização dos mercados.

2.2 – A GESTÃO COMO ARTICULADORA ENTRE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Tendo em vista as novas demandas de formação impostas pelo capital, a educação aparece assim como elemento mediador de integração econômica, por isso aspectos e conceitos de ordem econômica como: “flexibilidade, participação, trabalho em equipe, competência, competitividade e qualidade total” passarão a ter influencia direta na formação humana por meio da introdução na educação de conceitos como: “pedagogia da qualidade, multi-habilitação, policognição, polivalência e formação abstrata”. Falando sobre esses conceitos Frigotto (op.cit, p 144), afirma que:

[...] os novos conceitos abundantemente utilizados pelos **homens de negócio** e seus assessores – globalização, integração, flexibilidade, competitividade, qualidade total, participação, pedagogia da qualidade e defesa da educação geral, formação polivalente e “valorização do trabalhador” – são uma imposição das novas formas de sociabilidade capitalista tanto para estabelecer um novo padrão de acumulação quanto para definir as formas concretas de integração dentro da nova reorganização da economia mundial (grifo do autor).

Nessa mesma direção Araújo (op.cit, p. 34), afirma que “historicamente a escola vem sendo chamada a responder por alguns problemas da qualificação da mão-de-obra, mesmo que esta não seja a sua função fundamental”. Desse modo, “tenta-se vinculá-la cada vez mais à economia, como se fosse sua tarefa o ajuste das demandas do capital”.

Por isso é importante darmos consideração aos aspectos da reestruturação produtiva, pois a nova forma de gestão do trabalho adotada nas empresas capitalistas influenciou o modelo de administração pública adotada no Brasil por meio do PDRAE, chamada de “gerencial”, e esta por sua vez repercute diretamente na gestão da escola pública brasileira. Pois tal reforma pautou-se pelos “modos de gerenciamento do setor privado” e “submeteu as instituições públicas à lógica do mercado (competição administrada, valorização do cliente consumidor, ênfase nos resultados, entre outros aspectos)”, alterando assim “seu funcionamento, sua organização e sua forma de gestão” (CARVALHO, 2009, p.1159).

É uma nova concepção de administração pública centrada nos resultados, que o Plano Diretor da Reforma dos Aparelhos de Estado – PDRAE denomina de “gerencial”, nos moldes empresariais do tipo Toyotista, de qualidade total para a satisfação dos clientes-consumidores dos serviços públicos. Tal padrão decorre da necessidade, segundo os mentores das reformas, de diminuir os desperdícios; melhor aproveitamento do tempo, do espaço dos recursos materiais e humanos; maior produtividade, o que significa a busca da excelência no atendimento desse cliente, com a redução dos gastos públicos (SANTOS, 2010, p. 6).

Segundo Bresser Pereira (1996, p. 5), logo após a II Guerra Mundial a administração de empresas passa a influenciar a administração pública. Assim, “as ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos” e, com a crise dos anos 70, chamada por ele de “crise do Estado” que na verdade, conforme já exposto anteriormente, foi a crise do “capital,” inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial” inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.

A adoção da administração pública gerencial pelo Estado é justificada pela sua preocupação com a gestão de qualidade, porém esta qualidade está em consonância com o momento de reestruturação vivida pelo capital, onde este “forja suas inovações para manter a essência”. Nesse ínterim, segue-se uma nova filosofia gerencial utilizando-se “novos conceitos, métodos e técnicas”. Esse modelo denominado de gestão da qualidade total deslocou “a análise do produto ou serviço para a concepção de um sistema de qualidade”. Assim, seguindo a lógica adotada no toyotismo, a “qualidade do serviço ou produto deixou de ser uma questão de um determinado setor para ser da empresa como um todo” (SANTOS, op. cit, p. 6).

Segundo Santos (op.cit, p. 6), para que essa qualidade total seja obtida, é vital que a gestão passe por significativas mudanças, quais sejam: “ambientes participativos, descentralização, trabalho em equipe, segurança, criatividade, procura por inovações,

cooperação, dentre outros”. Porém, ao mesmo tempo em que se defendem esses princípios induz-se “à competitividade e ao individualismo”. Em vista disso, a referida autora questiona: É possível ser participativo, cooperativo e ter espírito de equipe e, ao mesmo tempo, individualista e competitivo?

É vital fazermos essa pergunta tendo em vista as tentativas de se aplicar a gerência da qualidade total nas escolas públicas brasileiras, pois:

[...] no caso específico da educação, as medidas ou políticas educacionais estabelecidas para a nova qualificação da escola têm sido justificadas por meio de argumentos técnicos em nome da modernização, da eficiência, da eficácia apregoados pela administração do tipo empresarial, em que se otimizam os meios para o alcance dos fins desejados, enquanto modelo único e universal de gestão. Daí a larga divulgação do programa de qualidade total nas escolas dentre outros motivos, porque as elites dirigentes da Educação do País debitam preferencialmente, os problemas históricos da educação à má gestão das escolas [...] (SANTOS, 2007, p. 66).

Nessa perspectiva, é importante termos em mente, conforme nos sinaliza Paro (op.cit, p. 123), que a administração está “sujeita às múltiplas determinações sociais que a colocam a serviço das forças e grupos dominantes na sociedade”. Desse modo, ela pode “articular-se tanto a serviço do *status quo* quanto com a transformação social”, e isso está diretamente relacionado aos objetivos a que ela serve. Assim, a administração não pode ser encarada somente como um rol de princípios e procedimentos administrativos a serem adotados no contexto escolar e nem a escola pode ser vista como uma instituição isolada das demais, onde se busca simples e puramente aplicar métodos e técnicas administrativas visando seu melhor desempenho, pois:

A administração não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender as necessidades interesses de pessoas e grupos. Da mesma forma, a educação escolar não se faz separada dos interesses e forças sociais presentes numa determinada situação histórica. A administração escolar está, assim, organicamente ligada à totalidade social, onde ela se realiza e exerce sua ação e onde, ao mesmo tempo, encontrar as fontes de seus condicionantes (PARO, op. cit, p. 13).

Desse modo, a administração/gestão da escola é condicionada pela totalidade social. Assim, a administração utilizada no processo de produção capitalista irá se reproduzir na escola tanto na concepção de educação por ela adotada como também na sua organização estrutural. No entanto, é importante enfatizar que a administração, sendo “a utilização racional para realização de fins”, possui tanto um caráter conservador, mantendo a ordem vigente, como também pode superá-la.

Nesse sentido, a administração escolar, segundo Paro (2008, p. 129), pode “revestir-se de um caráter transformador, na medida em que, indo contra os interesses” da classe dominante, contribua “para a instrumentalização cultural das classes trabalhadoras”. Em outras palavras, ela pode contribuir para a transformação social “na medida em que for capaz de servir de instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço” de superar a sociedade de classes em que vivem. Porém, é preciso lembrar que a escola é “apenas uma das instâncias” onde se pode realizar essa transformação, assim imputar a ela a responsabilidade de mudar a sociedade é um grande equívoco, pois:

Pretender que ela se constitua na grande equalizadora social, ou no lugar por excelência de onde irradiará a revolução social, é incorrer no equívoco de imputar, a uma instituição apenas, aquilo que é função de uma sociedade como um todo [...] A revolução é um processo que envolve todo o corpo social, inclusive a escola [...] No caso da escola, ela poderá concorrer com sua parcela para a transformação social, na medida em que como agência especificamente educacional, conseguir promover, junto às massas trabalhadoras, a apropriação do saber historicamente acumulado e o desenvolvimento da consciência crítica da realidade em que se encontram (PARO, op. cit, p. 113).

Tendo em vista, que a administração tipicamente capitalista foi criada para atender aos interesses do capital, ou seja, para “mediar a exploração do trabalho pelo capital” torna-se inconcebível que uma administração escolar que vise a transformação social, transformação aqui concebida como a superação da sociedade de classes, seja pautada pelos mesmos princípios que administração empresarial, pois se assim for ao invés de transformar ela estará não só conservando, mais também reproduzindo a ordem social estabelecida.

A administração capitalista teve origem e foi elaborada a partir dos interesses e necessidades do capital, estando em decorrência disso, tanto na empresa produtora de bens e serviços, onde ela foi engendrada, quanto na sociedade em geral, onde ela cada vez mais se dissemina, comprometida com os objetivos e interesses da classe capitalista, ou seja, da classe que detém o poder político e econômico em nossa sociedade; não se pode esperar, por isso, que essa administração não continue na escola, servindo a esses propósitos da classe hegemônica, que são nitidamente a favor da preservação do *status quo* (PARO, 2008, p. 129).

Em vista disso, é importante analisarmos o modelo de gestão da qualidade total adotado na empresa capitalista e que tem sido transplantado para a gestão da escola como sendo sinônimo de eficiência e produtividade.

2.2.1 - A gestão da qualidade total na busca pela eficiência e produtividade da escola

Partindo da ideia de que o problema da baixa qualidade da escola pública brasileira está na gestão, a falta de eficácia escolar no Brasil deve ser resolvida, segundo as elites empresariais, com a adoção de uma postura gerencial moderna e eficaz. Desse modo, defende-se que a adoção da Gestão da Qualidade Total pode contribuir de maneira significativa para a melhoria do ensino no Brasil.

Segundo Longo (1996), para que a gestão da qualidade total possa ocorrer, é necessário que os sistemas educacionais tenham como características:

- ✓ O comprometimento político dos dirigentes;
- ✓ A busca por alianças e parcerias (públicas e privadas);
- ✓ A valorização dos profissionais da educação;
- ✓ A gestão democrática;
- ✓ O fortalecimento e a modernização da gestão escolar;
- ✓ A racionalização e a produtividade do sistema educacional.

Em relação às instituições de ensino, a autora acima citada afirma que, para que estas atinjam a excelência em seus serviços por meio de um sistema de gestão da qualidade, é necessário que reúnam as seguintes características:

- ✓ Foco centrado em seu principal cliente: o aluno;
- ✓ Forte liderança dos dirigentes;
- ✓ Visão estratégica (valores, missão e objetivos) claramente definida e disseminada;
- ✓ Plano Político-Pedagógico oriundo de sua visão estratégica e definido pelo consenso de sua equipe de trabalho;
- ✓ Clima positivo de expectativas quanto ao sucesso;
- ✓ Forte espírito de equipe;
- ✓ Equipe de trabalho consciente do papel que desempenha na organização de suas atribuições;
- ✓ Equipe de trabalho capacitada e treinada para melhor desempenhar suas atividades;
- ✓ Planejamento, acompanhamento e avaliação sistemáticos dos processos;
- ✓ Preocupação constante com inovações e mudanças (p. 12-14).

Paro (2001) afirma que a aplicação desse modelo de gestão nas escolas públicas “contradiz o caráter educativo das práticas e relações que se espera ter lugar na escola”, pois os fins que a administração capitalista busca são diversos e antagônicos aos fins buscados pela escola:

No caso da administração tipicamente capitalista, esta é concebida para dar conta das questões relacionadas à eficiência interna e ao controle do trabalho alheio na empresa produtora de bens ou serviços, tendo como escopo servir à apropriação excedente, pela dominação do trabalhador. Disso decorre a importância de sua aplicação em instituição cujos fins dizem respeito à constituição dos sujeitos, como é o caso da escola. Isto porque os objetivos que buscam na empresa capitalista não são apenas diversos, mas antagônicos aos buscados na escola (PARO, op. cit, p. 14).

Em vista disso, não podemos desconsiderar as implicações que uma gestão escolar “pautada em valores liberais” tem em relação ao papel desempenhado pela escola pública. Paro (op.cit, p. 14), analisando a matriz ideológica que dá origem ao modelo gerencial da qualidade total nas escolas, afirma que esta tem sua raiz no liberalismo econômico, que conforme já abordado no presente trabalho, tem como característica principal “a crença nas qualidades do mercado livre para dirigir as relações sociais da forma mais adequada aos cidadãos em geral”. Tendo em vista que a educação é entendida “como constituição cultural de sujeitos livres”, é importante questionar que liberdade é essa que o liberalismo econômico tanto exalta e que configuração ela toma ao estar relacionada à educação.

[...] quando o liberalismo fala de liberdade de mercado, ele está se referindo à necessidade de se deixar que as relações sociais se dêem de acordo com as regras do mercado, sem que se interfira em seu **natural** desenvolvimento [...] é a liberdade do pássaro para voar, mas é também a liberdade do leão para devorar o cordeiro (PARO, op.cit, p.15, grifo do autor).

Nesse contexto, à escola cabe unicamente o papel de preparar para o mercado de trabalho, sua relevância então está associada exclusivamente ao econômico. Assim, a escola torna-se “agência de preparação para o trabalho” e a responsável pela ascensão social dos sujeitos que a ela recorrem. A atribuição desse papel à escola pública se baseia na justificativa de que os “egressos da escola não estão preparados para conseguir emprego”. Desse modo, a falta de emprego é debitada à baixa escolaridade e a pouca formação da pessoa no intuito de passar a ideia de que a posição social de cada pessoa está relacionada ao quanto de escolarização possui e “não às injustiças intrínsecas à própria sociedade capitalista”. Renega-se assim a realidade concreta que aponta para outra direção:

A grande falácia de que as pessoas iletradas ou com poucos anos de escolaridade não conseguem se empregar por causa de sua pouca formação [...] não resiste à menor análise, por que supõe que a escola possa criar o

emprego que o sistema produtivo, por conta da crise do capitalismo, não consegue criar (PARO, op.cit, p. 23).

Além disso, a defesa de que o papel da escola seja o de preparar para o trabalho se baseia também na ideia de que o sistema produtivo depende de um “grande contingente de profissionais com formação acadêmica cada vez maior e mais atualizada”, pois a reestruturação produtiva do capital trouxe em seu bojo a acumulação flexível e uma série de inovações tecnológicas que exige um novo perfil profissional dos trabalhadores, porém é importante ressaltar que:

Na verdade, sob o capitalismo, a necessidade de uma boa formação acadêmica sempre se restringiu a um número relativamente pequeno de pessoas, em comparação com a grande maioria que não necessita dessa formação, tendência que só tem feito radicalizar-se, com o desenvolvimento tecnológico. Mesmo com relação à chamada “acumulação flexível” ou com relação à “revolução informacional”... quando se diz que exigem novos profissionais com perfil acadêmico mais adiantado, é preciso considerar que, em comparação com a grande massa dos que são desempregados, tais profissionais continuam a ser relativamente poucos, o que não parece ser um problema da escola pública em sua tarefa primordial de preparar para a cidadania, que envolve enormes contingentes de crianças e jovens das camadas trabalhadoras (PARO, op.cit, p.23-24).

Apesar disso, a articulação entre educação e desenvolvimento econômico ocupou “lugar de destaque nas políticas educacionais” no Brasil a partir dos anos de 1990 e foi “pautado pela exigência de responder ao padrão de qualificação emergente no contexto de reestruturação produtiva” e isso influenciou fortemente as propostas voltadas para o campo educacional brasileiro, principalmente em relação à gestão da escola pública. Falando sobre essas propostas e as mudanças que elas provocaram na gestão da educação, Oliveira (200, p. 105) afirma que:

Ao longo desses anos foram sendo introduzidas mudanças na administração dos sistemas de ensino em âmbito municipal, estadual e federal, que resultaram numa grande diversidade de experiências na gestão da educação. As mudanças foram justificadas pela necessidade de respostas para os problemas de insuficiência no atendimento, por parte do poder público, da universalização da educação básica e, conseqüentemente, das novas demandas econômicas no contexto da reestruturação capitalista.

Essas mudanças se fizeram sentir principalmente na educação básica, pois, segundo a autora acima citada, esta passou a estar relacionada diretamente com a formação profissional. Em razão disso, as reformas educacionais dos anos de 1990 tiveram como objetivo estender o ensino fundamental, que na época englobava a educação básica, a toda a

população e assim propiciar “um mínimo de conhecimento” para que a mesma “possa integrar-se à sociedade atual”.

Desse modo, “a educação básica passou a ser diretamente relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho”. Em virtude disso:

A defesa do ensino fundamental como condição para a cidadania participativa [...] vem cedendo espaço aos argumentos em prol da escolaridade como meio de garantir a existência material imediata [...] Premidos pela necessidade de incorporação no mercado de trabalho, os trabalhadores são estimulados a procurar a educação como forma de viabilizar sua empregabilidade (OLIVEIRA, op.cit, p. 113).

Tornou-se assim homogêneo o discurso empresarial em relação à necessidade de uma nova qualificação e formação geral do trabalhador, daí as investidas em defesa da escola básica. Contudo, nunca é demais lembrar que esta nova qualificação defendida pelos “homens de negócio” deve atender as necessidades impostas pela reestruturação econômica, possibilitando que a “reconversão tecnológica” se efetive tornando-os assim “competitivos no embate da concorrência capitalista”. Em outras palavras, a formação pretendida neste contexto visa conformar “os trabalhadores às novas características do processo produtivo” (Frigotto, op.cit, p141-142).

É por isso que hoje vemos a defesa por parte das elites empresarias brasileiras, como é o caso do Banco Itaú por meio da Fundação Itaú Social, em torno do asseguramento da educação básica a todas as crianças e jovens. A ênfase dada a isso é tão significativa que dentre as cinco metas que o Brasil deve atingir até 2022 tidas como prioritárias pelo Movimento Todos pela Educação, quatro estão relacionadas ao acesso à educação básica, quais sejam:

- ✓ Toda criança e jovem de 4 a 16 anos na escola;
- ✓ Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
- ✓ Todo aluno com aprendizado adequado à sua série;
- ✓ Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, p.12).

Entretanto, é necessário ressaltar que apesar de haver todo um discurso em defesa do acesso de todas as crianças e jovens à educação básica, o mesmo é contraditório. Pois, ao mesmo tempo em que se cobra do Estado a expansão da educação básica e sua manutenção, defende-se a privatização ou a introdução de mecanismos privatizantes na gestão da escola.

Além disso, atualmente, a responsabilidade pela integração do indivíduo na sociedade cabe a ele próprio. É a chamada empregabilidade tida como a capacidade de se tornar empregável e se manter no emprego. A ideia que se coloca pelo capital é que quanto maior for a escolaridade do indivíduo maior será sua chance de ter acesso ao mercado de trabalho, criando desse modo a falsa ideia de que a quem tem educação não faltará emprego.

A vinculação de maior escolaridade no acesso ao mercado de trabalho contribui para a formação da ideia irreal de que a quem tem educação não faltarão empregos. A noção de empregabilidade, amplamente defendida no Brasil nesta década, tem colaborado para o entendimento de que são os desempregados os culpados pela sua condição, justamente por não se terem esforçado em busca de maiores qualificações e escolaridade (OLIVEIRA, op.cit, p. 113).

Nessa mesma direção, Silva (2006, p. 99), analisando as diretrizes dadas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para a redefinição dos parâmetros da gestão da educação, afirma que cabe ao indivíduo assumir a responsabilidade por sua formação e por sua colocação no mercado de trabalho e, não apenas isso, ele precisa estar sempre apto para se adequar a um mercado que se transforma constantemente. Assim:

O indivíduo precisa perguntar sempre sobre qual qualificação ele necessita e para qual tipo de atribuição o mercado estaria exigindo. Sua formação não dependeria somente dele, mas do que as empresas estariam exigindo no momento. Cabe a ele se adequar a todo o tempo, tornar-se apto para um mercado mutante. Essa forma de autonomia como responsabilidade pela própria competência é a principal característica ética⁹ da formação exigida pelo capitalismo atual. Cabe à escola desenvolver as competências morais que facultem a adequação do indivíduo.

Nesse ínterim, segundo o autor acima citado, a educação deve sujeitar-se às demandas do mercado, fomentando “valores e competências consideradas indispensáveis para a competitividade internacional”. Para tanto, não basta apenas conformar a formação do indivíduo para tal propósito. É vital também nesse processo que a gestão da educação esteja voltada para tal objetivo. Desse modo, “a gestão da educação passou a ser concebida para articular a escola pública a essas novas determinações da mundialização dos mercados”.

Em razão disso, segundo Paro (op. cit, p. 96), a gestão escolar foi reduzida “a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista”, segundo a qual para que os problemas da educação escolar sejam solucionados “basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial”, somadas a

⁹ A ética neste contexto tem como referência o mercado.

“treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores”. É a chamada gestão da qualidade total, que passa então a ser introduzida nas escolas públicas brasileiras.

Essa forma de gestão deve estar preocupada, dentre outras coisas, com “a racionalização e a produtividade do sistema educacional”. Em virtude disso, Xavier (1996, p. 8), afirma que esse padrão de gestão possui como características marcantes:

- ✓ Participação dos agentes na gestão escolar com conteúdos e níveis mais definidos;
- ✓ Mecanismos de avaliação que induzem à responsabilização das escolas por seus resultados; redefinição de papéis no nível central, visando à maior descentralização e desconcentração;
- ✓ Produtividade, eficiência e desempenho como ingredientes importantes do sucesso.

Percebe-se, nas características acima citadas, que a ênfase desse modelo de gestão privada é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. Em virtude disso, conceitos como participação, descentralização, autonomia e avaliação são recontextualizados, sendo assim associados à ideia de gerenciamento de recursos com vista à produtividade do sistema educacional.

Lima e Mendes (2006, p. 66), analisando a gestão das políticas públicas no Brasil a partir das mudanças ocorridas nos anos de 1990, afirmam que o modelo de organização da gestão adotado aqui possui como elemento principal a descentralização da gestão das políticas educacionais entre diferentes instâncias de governo, apoiando-se na crença de que ela pode “permitir às populações o maior controle sobre os serviços públicos pela proximidade física com os meios de decisão e gestão das mesmas”. Assim, a descentralização é difundida como um “poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais por meio da otimização dos gastos públicos”, porém o que se percebe de fato é que ela é uma justificativa para transferir “competências da esfera central para as locais, respaldadas por noções neoliberais”.

Nesse sentido, a descentralização é apontada como uma forma de modernizar a gestão pública, partindo do pressuposto de que a mesma contribui para promover a eficácia e eficiência dos serviços educacionais prestados e a autonomia aparece, nesse contexto, como prolongamento dessa descentralização. Assim, os conceitos de descentralização e autonomia são ressignificados e transportados do âmbito empresarial para o escolar

Por meio da descentralização sob a ótica da autonomia da escola, através do entendimento de que a escola autônoma seria aquela com maior liberdade de organização, gestão e ação. Portanto, a liberalização da gestão seria a forma de garantir o aumento da responsabilidade de seus atores e, portanto, de

responsabilizá-los pela eficiência da instituição [...] Contrapondo-se às premissas democráticas de educação, a proposta de descentralização para os órgãos dos sistemas locais de educação e para a escola que assistimos, hoje, faz um reposicionamento da instituição escolar e do próprio Estado na produção político-educacional. De acordo com os propósitos neoliberais, filosofia que subsidia a lógica de gestão gerencial, os princípios de flexibilidade, liberdade, diversidade, competitividade e de participação são utilizados, mas orientam para aquilo que Martins (2001, p. 13) denomina de autonomia “decretada” (LIMA E MENDES, op.cit, p.69- 70).

Nessa mesma direção, Oliveira (2002) afirma que a descentralização realizada no contexto da gestão das políticas públicas educacionais tem como referencial a lógica da economia privada. Segundo ela:

As reformas educacionais [...] constituíram-se de orientações administrativas cujo referencial será a lógica da economia privada. Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização de recursos, para os quais a escola é fortalecida como o núcleo do sistema. São modelos alicerçados na busca de melhoria da qualidade na educação, entendida como um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançada a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola (OLIVEIRA, op. cit, p. 130).

Mesmo o conceito de participação, que aparece como um elemento decisivo para a qualidade do ensino, é redirecionado. A ênfase então “é dada ao controle dos recursos como forma de aumentar a produtividade”. Assim, pais e comunidade são encarados como “recursos humanos voluntários, indispensáveis para a redução de gastos” (SILVA, op.cit, p. 104).

O próprio conceito de qualidade também é direcionado neste sentido, assim qualidade e produtividade caminham juntas dentro desse modelo de gestão. Dessa forma, pretende-se que a qualidade da educação seja medida pelos mesmos critérios de aferição utilizados para verificar a qualidade das mercadorias produzidas nas empresas. Transferindo isso para educação, a qualidade da mesma passa a “ser medida a partir da quantidade de informações exibidas pelos sujeitos” por meio de processos avaliativos que alteram não apenas o funcionamento mais também o modo como a escola organiza o seu trabalho (PARO, op.cit, p 37).

Em suma, busca-se por meio da implantação do modelo gerencial de gestão ou Gestão da Qualidade Total nas escolas públicas viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação pautada em mecanismos e concepções do mercado sem alterar a sua propriedade, que continua sendo pública, porém com gestão privada. Queremos deixar claro que, ao fazermos a crítica contra a introdução de mecanismos do mercado na escola pública, não

estamos defendendo a ideia de que “a escola não deva se modernizar no sentido de melhorar suas relações e formas de organização e estrutura”. Muito pelo contrário, temos clareza de que ela necessita “transformar-se, radicalmente, sob pena de ficar totalmente superada e isolada diante do avanço científico e tecnológico” (SANTOS, 2000, p. 12).

Assim, no intuito de reverter o quadro histórico de carências no campo educativo, é importante que a escola utilize os “referenciais de modernização” que são “baseados nos avanços científico-tecnológicos”, principalmente na “área da administração e de relações humanas” com vista a buscar a “qualidade social sempre negada aos históricos usuários da escola pública”. Desse modo, a escola estará mais bem preparada não só para formar cidadãos que se reconheçam como possuidores de direitos e com “condições de garanti-los” mas, acima de tudo, que sejam capazes de ajudar a “criar outros direitos”. Nesse contexto, não cabe a gestão da qualidade total, pois o “homem, o sujeito-objeto da escola” nunca conseguirá “ser infalível e perfeito na direção do defeito zero, conforme acontece hoje nas empresas ditas flexíveis” (SANTOS, 2008, p. 23-24, 31).

O quarto capítulo desta dissertação, por meio da análise do Programa “Excelência em Gestão Educacional” abordará, de forma mais específica, a conotação que conceitos como qualidade, participação, descentralização, autonomia e avaliação tomam dentro dessa lógica de gerenciamento da educação que consiste em ancorar a gestão da escola nos valores de mercado.

Mas antes de adentrarmos nas análises desses conceitos propriamente ditos, consideramos de vital importância analisar o conceito de Responsabilidade Social, pois o mesmo tem sido amplamente utilizado pelas empresas privadas, como é o caso do Banco Itaú, para justificar sua atuação na provisão de direitos sociais, mais especificamente da educação, em parceria com o Estado e essa atuação tem-se dado por meio da criação de fundações ou institutos que se inserem entre as organizações que fazem parte do chamado terceiro setor.

É justamente em nome da chamada Responsabilidade Social, sob o pretexto de estarem assim contribuindo para a melhoria da qualidade da educação pública brasileira, que as empresas privadas têm introduzido na gestão das escolas mecanismos e concepções do mercado por meio de programas educacionais pautados na lógica da gestão privada. Assim, cabe ver o que está por trás deste conceito e qual o rebatimento disso na gestão da escola pública.

CAPÍTULO III - RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL E EDUCAÇÃO

Analisar a Responsabilidade Social Empresarial (RSE), também chamada de Responsabilidade Social Corporativa, ligada à educação é de extrema relevância tendo em vista que a Fundação Itaú Social foi criada para desenvolver as ações de responsabilidade social do Banco Itaú. Assim busca-se, por meio da análise sobre a responsabilidade social empresarial, compreender os fatores e as razões que levam empresas, como o Banco Itaú, a desenvolverem ações de responsabilidade social e que implicações isso pode gerar para a educação pública.

3.1 - A ORIGEM DA “RSE” NO MUNDO E NO BRASIL

Antes de adentrarmos de forma específica na discussão em torno do conceito de responsabilidade social empresarial (RSE), é importante buscarmos a origem da preocupação em torno dessa temática. É interessante observar que já em Henry Ford a “preocupação” com o social era tratada, aliás ele defendia que políticas sociais ajudariam a conformar mais os trabalhadores.

Nesse sentido, Bering e Boschetti (op.cit, p 86) afirmam que o fordismo significou muito mais que “uma mudança técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas”. Pois a “articulação entre consumo de massa e produção em massa implicava o controle sobre o modo de vida e de consumo dos trabalhadores”. A preocupação em controlar os aspectos sociais da vida do trabalhador era tanta que em 1916, “Ford contratou assistentes sociais para esse controle”, com o objetivo de “gerar entre os trabalhadores padrões de consumo” que estivessem de acordo com os interesses da empresa.

Também Elton Mayo (1880-1948), em sua Escola de Relações Humanas, colocava isso. Sua teoria sobre as relações humanas baseada na Psicologia e na Sociologia tem como pressuposto básico a “questão dos conflitos sociais advindos da sociedade industrial, preconizando a integração, o controle, a coesão e a cooperação social”.

Mayo via os conflitos como desvio de personalidade, como falta de comunicação entre os homens, que deveriam ser trabalhados através de estímulos psicológicos, objetivando adaptá-los às empresas, pacificamente. Essa Teoria das Relações Humanas representou uma evolução nas relações de trabalho, onde o objeto deixou de ser o trabalho para concentrar-se no homem e seu grupo social, baseada na Psicologia e na Sociologia. Como se observa, opõe-se formalmente às teorias clássicas de Administração. A Teoria de Mayo defendia em seus princípios a democratização dos conceitos administrativos, onde o “homo economicus” (comportamento motivado pela

busca do lucro) devia ceder lugar ao “homem social” (motivado pelas recompensas sociais) (SANTOS, 1999, p. 30).

Embora a teoria de Mayo tenha apresentando aparentemente um “avanço nas relações de trabalho, por que o objeto deixou de ser o trabalho para concentrar-se no trabalhador e seu grupo social”, no fundo tal teoria se “baseia na manipulação, na domesticação das pessoas, por meio da aceitação das diretrizes da empresa”, só que de forma mais sutil, através de um “trabalho psicológico”, que visa obscurecer e escamotear os conflitos. É possível perceber assim que, quando se volta para o social, o que move o capital não são objetivos estritamente sociais, mais os ganhos indiretos que daí advém (SANTOS, 2000, p. 8).

Em relação especificamente ao tema Responsabilidade Social os primeiros estudos tiveram início nos Estados Unidos, na década de 1950, e na Europa, nos anos de 1960. No entanto, as primeiras manifestações sobre o assunto, segundo Oliveira (2002) aconteceram no início do século XX, em trabalhos de Charles Eliot (1906), Arthur Hakley (1907) e John Clarck (1916), e em 1923 com o inglês Oliver Sheldon. Nesses trabalhos, eles defendiam que além do lucro dos acionistas, a questão social deveria estar incluída entre as preocupações das empresas, porém por terem sido consideradas de natureza socialista, tais manifestações não receberam apoio. Foi apenas em 1953, nos Estados Unidos, com o livro *Social Responsibilities of the Businessman*, de Howard Bowen, que o tema recebeu atenção e ganhou espaço. Na década de 1970, passaram a surgir associações de profissionais interessados em estudar o assunto: American Accounting Association e American Institute of Certified Public Accountants. É a partir de então que a responsabilidade social se transforma num novo campo de estudo.

Segundo o Instituto Observatório Social (IOS)¹⁰ (2004, p. 10), o tema da responsabilidade social surge como o resultado do choque entre a “globalização levada a cabo pelas multinacionais e a reação das sociedades contra suas consequências negativas no âmbito da precarização dos direitos trabalhistas, sociais e ambientais”.

A globalização da economia tem provocado mudanças estruturais nas relações das empresas, trabalhadores e meio ambiente. Tais mudanças têm sido acompanhadas por organismos da sociedade civil, que iniciaram um movimento de resistência e alternativas à internacionalização descontrolada

¹⁰ O Instituto Observatório Social é um centro de pesquisas de referência nacional e internacional nos temas sócio-laborais, que contribui para a universalização dos direitos dos trabalhadores. Criado em 1997 pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), o IOS conta com o apoio do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), do Departamento Intersindical de Estudos Sócio-Econômicos (Dieese), e da Rede Inter-Universitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho).

da economia. O principal questionamento é o alto preço social que a busca pela competitividade e produtividade impõe. É nesse contexto que surgem os discursos atuais de responsabilidade social como uma resposta das empresas (OBSERVATÓRIO SOCIAL, op. cit, p 10).

No Brasil, segundo o Observatório Social (op.cit, p. 27), a emergência do debate em torno do tema surge em 1960 com o aparecimento de associações empresariais vinculadas a instituições religiosas, porém a visão sobre o papel social das empresas baseava-se principalmente na filantropia. Tal visão estava relacionada ao perfil sócio-econômico do país, o quadro que se apresentava era de “miséria, fome, desemprego, falta de direitos garantidos, corrupção, não cumprimento da legislação vigente”. Assim, por muito tempo as ações sociais das empresas tiveram caráter filantrópico e eram vistas como forma de amenizar as mazelas sociais dos grupos menos favorecidos.

Porém, foi apenas nos anos de 1990 que a discussão em torno deste assunto ganhou mais consistência. Um divisor importante para isso foi a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente - RIO-92, onde foi discutida a questão da sustentabilidade no contexto do desenvolvimento econômico. Soma-se a isso também o processo de mudanças econômicas e políticas pelas quais o país passou. Assim, esse período foi:

[...] marcado principalmente pela criação do Plano Real, pela abertura da economia e pela privatização de empresas estatais. Com a abertura da economia, as empresas ficaram expostas a uma brutal concorrência externa. A busca da competitividade virou uma obsessão. Este quadro, somado aos novos modelos de gestão implantados pelas grandes empresas, contribuiu para o aumento no número de desempregados e para a proliferação de precárias condições de trabalho... Indiferentes aos esforços e às conquistas realizadas pelos sindicatos dos trabalhadores em diversas áreas — como saúde e segurança no trabalho, condições salariais, meio ambiente, entre outras — grupos formados por empresários, apoiados por algumas instituições representativas da sociedade civil, passaram a levantar a bandeira da responsabilidade social das empresas (OBSERVATÓRIO SOCIAL, op.cit, p. 28).

Nessa mesma direção, Peliano (2001, p. 21), falando sobre os elementos que contribuíram para o maior envolvimento social das empresas privadas no país, em uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, aponta que um deles foram as mudanças econômicas e políticas que o Brasil passou a partir dos anos de 1990, segundo essa autora:

[...] a abertura comercial do início da década de 1990 exigiu um enorme esforço para melhorar a competitividade das empresas nacionais, que

percebiam sua vulnerabilidade frente à entrada maciça de produtos e serviços importados. Para tanto, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), criado no início de 1990, instituiu, entre outras ações, o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), o qual também tem contribuído para acelerar o envolvimento das empresas na área social. Entre os nove fundamentos que baseiam o mérito da concessão do prêmio, encontra-se a responsabilidade social, considerada um dos critérios de excelência na avaliação das empresas e da incorporação desses fundamentos ao seu sistema de gestão.

Ainda sobre isso, a referida autora afirma que fatores filantrópicos sempre estiveram presentes no meio empresarial. No entanto eles não podem ser usados para explicar o crescente envolvimento dos empresários com os problemas sociais. Assim, ela diz que não é por acaso que esse envolvimento se intensifica justamente a partir da década de 1990, pois:

Esse período foi marcado por inúmeras mudanças nas estratégias empresariais, com o objetivo de atender às novas exigências de uma economia globalizada na qual o país se inseria. Entre essas novas exigências surge a questão da responsabilidade social como fator de competitividade, ou seja, empresas socialmente ativas promovem sua imagem junto aos consumidores, melhoram o relacionamento com as comunidades vizinhas e percebem ganhos de produtividade de seus trabalhadores (PELIANO, op. cit, p. 33).

Apesar disso, uma das principais justificativas apontadas pelas empresas em relação ao que as leva a realizarem ações de RSE tem a ver com a ideia defendida pelos neoliberais, ideia essa já apresentada neste trabalho, de que o Estado não é capaz de atender as demandas sociais a ele direcionadas de forma eficiente. Tendo em vista que o mesmo reduziu os gastos sociais, isso acabou provocando o aumento da miséria, da violência e do desemprego.

Tal ideia, pode ser observada na entrevista concedida ao repórter Fernando Mendonça da Revista *Fae Business* de setembro de 2004 por Emerson Capaz, do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social¹¹, e pelo presidente da empresa *O boticário* Miguel Krigsner. Este último, falando sobre o que leva as empresas a realizarem ações de RSE afirma que:

Os governos sozinhos não conseguem solução para questões crônicas e estruturais; talvez, um dos aspectos mais positivos da globalização

¹¹ Segundo informações encontradas em seu site, o Instituto Ethos é uma organização sem fins lucrativos, caracterizada como Oscip (organização da sociedade civil de interesse público). Sua missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável. Criado em 1998 por um grupo de empresários e executivos oriundos da iniciativa privada, o Instituto Ethos é um pólo de organização de conhecimento, troca de experiências e desenvolvimento de ferramentas para auxiliar as empresas a analisar suas práticas de gestão e aprofundar seu compromisso com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável.

econômica e social seja a possibilidade de atuarmos em bloco para enfrentarmos os grandes desafios mundiais (MENDONÇA, 2004, p. 9).

Esse aspecto é apontado por Souza (2008) em sua tese de doutorado intitulada “Educação, trabalho voluntário e responsabilidade social da empresa: “amigos da escola” e outras formas de participação”. Segundo ela, as ações sociais por parte das empresas ocorrem:

Justamente em um período de reformulação do papel do Estado, o qual se tem desobrigado progressivamente de ofertar serviços sociais à população de modo igualitário. Agora somente os necessitados serão atendidos pelo Estado ou supletivamente pelas iniciativas de empresas e ONGs que se sensibilizarem pela situação de pobreza ou miséria mais alarmante que estiver ao seu entorno (op. cit, p. 68).

O que ocorre, porém, é que diante dessa situação de pobreza e miséria, as empresas veem-se obrigadas a criarem mecanismos que possibilitem atenuar a tensão social que ameaça até mesmo sua própria existência. Em outras palavras, as empresas, “precisam atuar diretamente sobre a realidade ajudando a desarmar essa bomba social que, em última instância, é uma ameaça a elas próprias” (CORULLÓN e MEDEIROS FILHO, 2002, p. 34).

E uma das estratégias utilizadas para “desarmar essa bomba social” têm sido exatamente as ações de responsabilidade social. Mas o que é responsabilidade social empresarial? A seguir, apresento algumas definições encontradas em revistas, sites, artigos e manuais de empresas que tratam do referido assunto.

3.2 - OS DIFERENTES POSICIONAMENTOS E O DEBATE ACERCA DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

Não há um consenso em torno do que realmente seja RSE. Segundo o Observatório Social (op.cit, p. 16), existem pelo menos quatro posicionamentos diferentes em torno desse assunto.

O primeiro defende que o principal objetivo de uma empresa é gerar lucros aos investidores, pagar impostos e cumprir a legislação. A segunda vai além: ações de RSE seriam filantrópicas. Outra posição entende a RSE como estratégia de negócios para melhorar a estabilidade e garantir a perpetuação da empresa. Na quarta visão, a RSE é uma cultura empresarial, que procura gerar riquezas para todos os atores com o qual a empresa se relaciona e contribuir para o desenvolvimento da sociedade onde atua.

O primeiro posicionamento que defende que o principal objetivo da empresa é o retorno financeiro se ancora nas teses de Milton Friedman, economista americano da Escola

de Chicago. Para ele, não é papel das empresas realizar ações de responsabilidade social. Ainda mais se elas comprometerem o retorno financeiro para os acionistas.

Há poucas coisas capazes de minar tão profundamente as bases de nossa sociedade livre do que a aceitação por parte dos dirigentes das empresas de uma responsabilidade social que não a de fazer tanto dinheiro quanto possível para seus acionistas. Trata-se de uma doutrina fundamentalmente subversiva. Se homens de negócios têm outra responsabilidade social que não a de fazer tanto dinheiro para seus acionistas, como poderão eles saber qual seria ela? Podem os indivíduos decidir o que constitui o interesse social? (FRIEDMAN, 1984, p. 69).

O segundo posicionamento defende a filantropia como embasadora das ações de RSE. Para Paoli (2002), a prática de responsabilidade social empresarial “é um produto do ativismo social do empresariado e da disposição altruísta e voluntária de uma organização”. Desse modo, a filantropia é defendida como uma das formas mais apropriadas para que as empresas consigam responder as demandas impostas pela sociedade.

O terceiro posicionamento coloca a RSE como parte integrante do negócio com o intuito de melhorar a visão sobre a empresa, o que a torna estável, e assim garantir sua perpetuação.

Se por um lado a filantropia empresarial apresenta-se como uma alternativa moral à perspectiva exclusivamente lucrativa das empresas, por outro lado a incorporação da responsabilidade social revela-se uma alternativa estratégica para os negócios. Neste caso, a RSE é vista e promovida por empresas de consultoria e algumas ONGs como parte integrante da gestão de negócios, dos processos de produção e de decisão, que melhora a prosperidade e perpetuação da empresa (OBSERVATÓRIO SOCIAL, op.cit, p. 22).

Por fim, o quarto e último posicionamento, que é o assumido pelo Banco Itaú, tem a ver com a ideia de que a RSE deve fazer parte da cultura empresarial visando o bem estar e o desenvolvimento da sociedade onde atua. Segundo o Relatório Anual de Sustentabilidade (2011) do Itaú Unibanco, as ações sociais do Banco têm como objetivo promover o desenvolvimento das pessoas e do país. Desse modo, o mesmo apresenta-se como sendo um “agente de verdadeira transformação social”.

De modo geral, as empresas que afirmam adotar esse posicionamento, dizem que suas ações sociais são imbuídas de um compromisso ético de respeito ao meio ambiente e ao ser humano, visando promover a justiça e o bem estar da sociedade. Isso fica claro nos excertos que apresentaremos a seguir. Eles foram retirados de entrevistas concedidas por empresários acerca do tema e também de sites e revistas de fundações que se debruçam sobre a temática:

Os diversos setores da sociedade estão redefinindo seus papéis. As empresas, adotando um comportamento socialmente responsável, são poderosas agentes de mudança para, juntamente com os Estados e a sociedade civil, construir um mundo melhor. Esse comportamento é caracterizado por coerência ética nas ações e relações com os diversos públicos com os quais interagem, contribuindo para o desenvolvimento contínuo das pessoas, das comunidades e de suas relações entre si e com o meio ambiente.

Ao adicionar às suas competências básicas um comportamento ético e socialmente responsável, as empresas adquirem o respeito das pessoas e das comunidades que são atingidas por suas atividades e gratificadas com o reconhecimento e o engajamento de seus colaboradores e a preferência dos consumidores.

A responsabilidade social está se tornando cada vez mais um fator de sucesso empresarial, o que cria novas perspectivas para a construção de um mundo economicamente mais próspero e socialmente mais justo. (INSTITUTO ETHOS¹², 2012).

Responsabilidade Social nas empresas significa uma visão empreendedora, mais preocupada com o entorno social em que a empresa está inserida, ou seja, sem deixar de se preocupar com a necessidade de geração de lucro, mas colocando-o não como um fim em si mesmo, mas sim como um meio para se atingir um desenvolvimento sustentável e com mais qualidade de vida;

A forma de conduzir os negócios baseada no compromisso contínuo com a qualidade de vida atual e das gerações futuras, por meio de um comportamento ético, que contribua para o desenvolvimento econômico, social e ambiental. E, se a gente conseguir incorporar os interesses das diversas partes interessadas nas estratégias de negócio e na implementação das atividades, melhor ainda (MENDONÇA, op. cit, p. 8-9).

A maneira como as empresas realizam seus negócios define sua maior ou menor Responsabilidade Social Empresarial. O conceito da RSE está relacionado com a ética e a transparência na gestão dos negócios e deve refletir-se nas decisões cotidianas que podem causar impactos na sociedade, no meio ambiente e no futuro dos próprios negócios. Responsabilidade Social Empresarial, portanto, diz respeito à maneira como as empresas realizam seus negócios: os critérios que utilizam para a tomada de decisões, os valores que definem suas prioridades e os relacionamentos com todos os públicos com os quais interagem [...] (INSTITUTO ETHOS, SEBRAE, 2003, p. 9).

Nessa mesma direção, o Banco Itaú afirma que a responsabilidade social empresarial constitui-se como fator importante de diferenciação das empresas, devendo por isso, estar plenamente integrada ao conjunto dos seus objetivos estratégicos. Haja vista que, cada vez mais, a sociedade exige das empresas um posicionamento de responsabilidade social, no qual consumidores e clientes demonstram expectativas em relação à atuação social das empresas e influenciam tomadas de decisão. Por isso, o Banco procura demonstrar seu

¹² Disponível em <http://www.ethos.org.br>

compromisso de responsabilidade social através de inúmeras iniciativas e programas. Entre essas iniciativas está a Fundação Itaú Social (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2009).

É interessante observar que, embora queira dar-se uma dimensão ética às ações de RSE, o que fica latente é que elas estão diretamente relacionadas ao sucesso empresarial. Segundo o manual intitulado “Responsabilidade social empresarial para micro e pequenas empresas – passo a passo”, elaborado pelo Instituto Ethos e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em 2003, ser mais responsável socialmente é fator de competitividade.

A Responsabilidade Social Empresarial (RSE) tornou-se um **fator de competitividade para os negócios**. No passado, o que identificava uma empresa competitiva era basicamente o preço de seus produtos. Depois, veio a onda da qualidade, mas ainda focada nos produtos e serviços. Hoje, as empresas devem investir no permanente aperfeiçoamento de suas relações com todos os públicos dos quais dependem e com os quais se relacionam: clientes, fornecedores, empregados, parceiros e colaboradores. Isso inclui também a comunidade na qual atua, o governo, sem perder de vista a sociedade em geral, que construímos a cada dia. Fabricar produtos ou prestar serviços que não degradem o meio ambiente, promover a inclusão social e participar do desenvolvimento da comunidade de que fazem parte, entre outras iniciativas, **são diferenciais cada vez mais importantes para as empresas na conquista de novos consumidores ou clientes. Pelo retorno que traz – em termos de reconhecimento (imagem) e melhores condições de competir no mercado**, além de contribuir substancialmente para o futuro do país –, o movimento da Responsabilidade Social Empresarial vem crescendo muito no Brasil (op.cit, p. 6, grifo meu).

Embora os defensores da RSE apontem que a mesma tem como “objetivo nobre” melhorar o futuro do país é possível perceber de forma clara que o objetivo maior não é esse, e sim a conquista de mais clientes e consumidores. Por essa razão é que ser socialmente responsável é fator de competitividade.

Responsabilidade Social Empresarial evoca valores como proteção ao meio ambiente, respeito aos direitos humanos e combate à corrupção, sendo um caminho seguro para o desenvolvimento de um ambiente empresarial estável. **Alguns empresários acreditam que tomar a liderança em atividades de RSE serve como uma forma de ganhar competitividade no mercado. Outros veem as práticas de RSE como pré-requisito para a perpetuação de seu negócio no futuro [...]** Uma empresa que investe em responsabilidade social reconhece que suas ações têm grande impacto na sociedade onde atua e, ao mesmo tempo, está atenta aos acontecimentos sociais que impactam em seus objetivos comerciais. Promover valores de RSE e manter os padrões acordados em convenções internacionais **elevam a reputação de uma corporação**, dificultando às empresas que se comportam de forma socialmente irresponsável se manterem **competitivas** no mercado (INSTITUTO ETHOS, 2006, p. 7, grifo meu).

As ações de RSE “têm se mantido e crescido atualmente porque são lucrativas para os proprietários ou acionistas das empresas que as desenvolvem” (SOUZA, op.cit, p. 69). A razão de serem lucrativas explica-se pelo fato de que essas ações refletem diretamente na imagem das empresas que as praticam, ou seja, ser uma empresa socialmente responsável hoje resulta em adquirir o respeito dos consumidores, o que equivale a adquirir mais clientes para a empresa. É o que deixa claro o Instituto Ethos quando diz que quando a empresa acrescenta “às suas competências básicas um comportamento ético e socialmente responsável”, estas “adquirem o respeito das pessoas e das comunidades que são atingidas por suas atividades e gratificadas com o reconhecimento e o engajamento de seus colaboradores e a preferência dos consumidores”. É por isso que:

A responsabilidade social empresarial (RSE) e o desenvolvimento sustentável são temas que estão se deslocando da periferia para o núcleo das estratégias de inúmeras empresas brasileiras. Inicialmente tratada no campo da filantropia, a RSE ganhou importância como **atributo diferencial de competitividade** na medida em que aumentaram as evidências de que a sociedade e o mercado estão dispostos a **reconhecer e a recompensar** o comportamento ético, transparente e solidário das empresas (INSTITUTO ETHOS, op.cit, p. 5, grifo meu).

Desse modo, as ações de RSE tornaram-se instrumento de *marketing* da empresa e também uma forma de garantir sua legitimidade e produzir a imagem da empresa que assume sua “responsabilidade social”. Desse modo, conforme afirma Ferreira (2006, p. 86) “a atuação social das empresas passou a ser vista como algo estratégico para o negócio, em poucas palavras, perseguem-se benefícios para a empresa”.

Nessa mesma direção, Emerson Capaz, em entrevista já citada anteriormente, afirma que:

O primeiro passo para qualquer ação de responsabilidade social em empresas passa pela conscientização dos empreendedores e, principalmente, dos acionistas majoritários, de que o consumidor valoriza a diferença entre empresas que são socialmente responsáveis e outras que não têm essa preocupação.

Portanto, as ações de RSE estão diretamente vinculadas à promoção da imagem e reputação das empresas, o que resulta diretamente na valorização de sua marca.

O movimento de valorização e fortalecimento do conceito de RSE passa a ocorrer sobretudo na última década, a partir de um novo quadro mundial, com marcos regulatórios nas questões ambientais e sociais, quando as empresas passam a ser obrigadas a desenvolver estratégias para melhorar ou manter sua reputação. Isso em função de que o processo de globalização e da velocidade das inovações tecnológicas e da informação, traz um novo ingrediente de complexidade aos negócios à medida que propicia uma

vinculação estreita da reputação de uma empresa à sua imagem... Executivos e empresários passaram a perceber que vincular a imagem da empresa ao desenvolvimento de uma ação que se caracterize como sendo de responsabilidade social aumenta os lucros. (SOUZA, op.cit, p. 70-71).

É interessante observar nas palavras acima citadas que desenvolver ações de responsabilidade social não é uma questão de escolha por parte das empresas. Elas são obrigadas a fazerem isso se quiserem manter-se no mercado. Nesse sentido, Karkotli e Aragão (2004, p. 15), afirmam que “a empresa capitalista só se comporta de forma socialmente responsável quando sua sobrevivência está ameaçada, ou alguma atitude que adote possa gerar valor”. No entanto, acreditamos que isso é uma contradição, pois o capital nunca é “socialmente responsável”, pois são as próprias condições do mercado que impõem isso às empresas.

Essas novas condições de mercado são, por exemplo, exigências de consumidores e investidores, espontâneas ou organizadas por grupos de pressão com alcance ampliado pela mídia; a própria situação social e ambiental que, vistas de uma perspectiva estratégica, serão, por si mesmas, fatores limitantes da atividade empresarial; a necessidade imposta pelas crises constantes do capital, de redefinir os papéis do Estado e da empresa. (SOUZA, op.cit, p. 72).

Daí, podemos perceber outra contradição gerada pelo próprio sistema capitalista, pois à medida que naturalmente gera desigualdade, miséria e exclusão, ele acaba provocando sua autodestruição, haja vista, que reduz o mercado consumidor pelo fato de a maioria das pessoas não possuírem condições de comprarem o mínimo para sobreviver.

[...] é incontestável que se as condições sociais não melhorarem, dentro de pouco tempo o mercado consumidor será tão reduzido que não poderá mais suportar o crescimento dos negócios. Vários setores da sociedade estão percebendo que o progresso econômico dissociado do desenvolvimento social é limitado pela impossibilidade de acesso da maioria aos bens produzidos, da mesma forma como a melhoria nas condições de vida são freadas por modelos econômicos produtores de exclusão, miséria e violência (MCINTOSH, 2001, p. 7).

Em vista disso, pode-se dizer que o empresário é “determinado pelas condições históricas de desenvolvimento do capitalismo”, e é nesse contexto que as ações de RSE se fazem presente hoje, ou seja, elas são uma “nova exigência do mercado” para que as empresas consigam ser competitivas, atraindo cada vez mais consumidores e ao mesmo tempo tentando atenuar as desigualdades sociais geradas pelo contraditório sistema capitalista. Assim, essas ações de responsabilidade social funcionam como um “remendo dessa lógica destrutiva” do

capital que visa essencialmente criar as condições necessárias para manter sempre elevadas as taxas de lucros e gerar acumulação de riquezas (SOUZA, op.cit, p. 73 e 75).

Soma-se a isso, o fato de que cada vez mais os consumidores valorizam aquelas empresas que se “preocupam com o meio ambiente e com as pessoas” e desse modo procuram consumir os seus produtos, até mesmo pagando mais caro por eles, achando que esta é uma forma de eles próprios contribuírem também com a preservação do planeta e consequentemente com a melhoria da vida das pessoas que são beneficiadas pelas ações sociais desenvolvidas pelas empresas. Porém, o que ocorre é uma completa inversão da realidade, pois:

O apelo da postura de responsabilidade social assumida pela empresa opera no nível da superestrutura, no plano ideológico, entendido enquanto processo de ocultamento de uma realidade contraditória e invertida, possibilitando que as pessoas possam seguir consumindo com a consciência mais tranquila, na medida em que acreditem que ao consumirem contribuem para atenuar os problemas sociais e não o contrário (SOUZA, op.cit, p. 79).

É possível perceber que o fato de uma empresa ser “socialmente responsável” opera no plano ideológico e atua maciçamente no convencimento da população em aceitar tal lógica e, principalmente, de incluí-la na defesa dos interesses que estão subjacentes. Essa é a estratégia que inegavelmente tem dado mais certo. Sob esse aspecto vale ressaltar o Instituto Ethos ao afirmar que:

Ao associar seu produto a uma causa nobre, a empresa se valoriza diante dos próprios funcionários. Se o consumidor puder optar entre dois produtos similares de marcas diferentes — um que esteja associado a uma ação social e outro não — certamente escolherá o primeiro. Hoje em dia uma visita ao supermercado pode ser um **ato político, em que o consumidor marca suas opções ideológicas ao comprar ou recusar um produto** (INSTITUTO ETHOS, 1999, p. 14, grifo meu).

As ações de RSE, além de atraírem a confiança dos consumidores, acabam melhorando o desempenho dos funcionários e consequentemente a produtividade da empresa. Isso por que os funcionários acabam valorizando e até mesmo defendendo a empresa onde trabalham pelo fato dela ser socialmente responsável. Isso foi apontado por Miguel Kgrisner quando perguntado pela revista *Fae Business* sobre o que poderiam ganhar as empresas que se mobilizam em prol de programas sociais. Eis a resposta: “Maior retenção de talentos, maior envolvimento e comprometimento dos colaboradores”. Soma-se a isso também “credibilidade de marca, maior chance de fidelizar o consumidor, reconhecimento da comunidade em que está inserida, valorização de capital para as empresas que têm ações em bolsa, etc.”.

Isso ficou evidenciado na pesquisa realizada em 2001 pelo IPEA onde se constatou que as empresas sabem que o retorno de suas ações sociais é positivo, que agrega valor à marca, pois os executivos entrevistados pela pesquisa conseguiram apontar as mudanças por eles percebidas a partir do atendimento social (Quadro I). O retorno para as empresas foi considerado alto nos seguintes itens: (a) melhoria da imagem junto à comunidade; (b) melhoria da imagem com os clientes e fornecedores; (c) fortalecimento do envolvimento dos funcionários com a missão da empresa (aumenta a produtividade); e (d) melhoria do relacionamento com parceiros importantes (governo, agências internacionais, outras empresas e ONG).

Quadro 1: Retorno para as empresas a partir do atendimento social

Após a realização da ação social, quais mudanças a empresa observou?
1. Melhora da Imagem junto à Comunidade. _ Alto: 65% _ Médio: 35% _ Baixo: 0% _ Nenhum: 0% _ Não sabe: 0%
2. Melhora da Imagem com os Clientes. _ Alto: 50% _ Médio: 32% _ Baixo: 6% _ Nenhum: 12% _ Não sabe: 0%
3. Melhora da Imagem com os Fornecedores. _ Alto: 38% _ Médio: 21% _ Baixo: 15% _ Nenhum: 26% _ Não sabe: 0%
4. Aumento do Envolvimento dos Funcionários com a Missão da Empresa (aumenta a produtividade). _ Alto: 53% _ Médio: 23% _ Baixo: 15% _ Nenhum: 9% _ Não sabe: 0%
5. Melhora do Relacionamento com Parceiros (governo, agências internacionais, outras empresas, ONG). _ Alto: 59%

- _ Médio: 18%
- _ Baixo: 3%
- _ Nenhum: 17%
- _ Não sabe: 3%

Fonte: IPEA, 2001.

Observa-se no quadro acima, que as ações sociais desenvolvidas pelas empresas trazem benefícios bastante positivos para as mesmas. Um deles que chama a atenção é o que está relacionado ao aumento do envolvimento dos funcionários com a missão da empresa o que, conseqüentemente, ajuda aumentar a produtividade. Nesse sentido, Souza (op.cit, p. 76) afirma que:

Outra vantagem ainda é o sentido de pertencimento dos funcionários com relação à empresa, que aumenta pelo fato deles perceberem que ela estimula e valoriza a participação em ações sociais. Isso faz com que o funcionário contribua com a melhoria da imagem da empresa quando defende seu nome fora dela. Isso também aumenta a satisfação no trabalho, fator que eleva a produtividade dos funcionários, que passam a defender a empresa, dissimulando em certa medida a polaridade entre capital e trabalho.

Isso foi também evidenciado na pesquisa, já citada, realizada pelo IPEA, quando se buscou saber quais os principais resultados obtidos pelas empresas em relação à participação dos empregados em ações sociais. E todos os resultados apontados pelos empresários entrevistados refletem positivamente no desempenho global da empresa. Conforme se observa no quadro 2:

Quadro 2: Resultados obtidos pelas empresas em relação à participação dos empregados em ações sociais

O que a empresa percebe em relação à participação dos empregados

- Adquire consciência social, sintonizando-se com a missão da empresa;
- Amplia o poder de interferência do empregado na empresa e na comunidade onde atua;
- Aumenta a satisfação do empregado e eleva a produtividade;
- Aumenta a sociabilidade do empregado e melhora seu relacionamento dentro da empresa;
- Desenvolve competências úteis à carreira profissional dos empregados;
- Melhora o relacionamento entre as chefias e os empregados.

Fonte: Ipea, 2001.

Os benefícios têm se tornado tão importantes para as empresas que as mesmas têm procurado estimular a participação dos seus funcionários em ações sociais, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 3: Tipos de incentivos praticados pelas empresas para estimular a participação dos empregados em ações sociais

- Ampliação das chances de permanecer na empresa em momentos de corte de funcionários;
- Divulgação em veículo de comunicação interna dos nomes dos funcionários que participam das ações sociais;
- Instituição de prêmios para os funcionários que participam de ações sociais;
- Liberação no horário de expediente para participar de trabalho voluntário;
- Preferência no processo de contratação da empresa;
- Preferência para a progressão funcional na empresa;
- Realização de programas de voluntariado na empresa;
- Treinamento para o exercício de ações sociais.

Fonte: Ipea, 2001

O Banco Itaú tem procurado incentivar os seus funcionários a participarem em ações sociais, tanto que criou em 2003 o Programa Itaú Voluntário, que tem como objetivos:

- ✓ Apoiar o engajamento dos funcionários do Itaú em ações sociais;
- ✓ Fortalecer o exercício da cidadania e estimular a participação social;
- ✓ Conscientizar sobre a importância da responsabilidade social;
- ✓ Reforçar o comprometimento do Itaú com as ações comunitárias;
- ✓ Inserir o funcionário voluntário no contexto da Fundação Itaú Social (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2003, p. 4-5).

Vale ressaltar que os funcionários do Banco Itaú que optam por realizar ações sociais sabem que só poderão fazer isso fora do horário de trabalho. No entanto, eles terão a oportunidade, segundo consta no manual do voluntário, de desenvolver habilidades interpessoais e profissionais ao trabalharem em equipe, lidarem com a diversidade e gerenciarem recursos escassos. E o Banco Itaú acredita que a participação dos seus funcionários em ações sociais poderá fazer emergir talentos e potencialidades desconhecidos pelo Banco. Além disso, isso aumentará o nível de identidade dos funcionários com a empresa e fortalecerá a imagem institucional da mesma (Ibidem, p. 1 e 23).

Outra vantagem obtida pelas empresas com a RSE são as compensações fiscais que as mesmas recebem por parte do governo quando desenvolvem essas ações. Emerson Capaz e Miguel Kgrisner quando perguntados, em entrevista já citada, sobre qual o posicionamento deles em relação a esses incentivos fiscais, disseram que todo o incentivo que puder ser dado às empresas que praticam ações de RSE deve ser pensado, haja vista que essas empresas estão ajudando o Estado a cumprir parte de seu papel. Portanto, segundo eles, é justo que as empresas recebam compensações fiscais, pois isso gerará um estímulo para novas iniciativas.

Sobre esses incentivos fiscais o GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas¹³, também defende que os mesmos cumprem uma importante função – a de mobilização social – haja vista que “funcionam como um estímulo para que indivíduos e empresas se envolvam em determinadas causas”. Por isso, defende que os incentivos fiscais deveriam ser expandidos para iniciativas de interesse público, pois atualmente esses incentivos estão limitados às doações de pessoas jurídicas e correspondem apenas a dedução de 2% do lucro operacional da empresa (GIFE, 2009, p. 59-62).

De fato, a maioria dos empresários critica de forma veemente os incentivos fiscais concedidos pelo governo, mais especificamente aqueles destinados às entidades filantrópicas e ao Fundo da Criança e do Adolescente¹⁴, alegando que os mesmos são irrisórios e ineficazes (PELIANO, 2001).

No entanto, ao analisarmos, por exemplo, os incentivos fiscais recebidos pelo Banco Itaú em 2011, perceberemos que os mesmos não são tão irrisórios assim.

Quadro 4: Incentivos recebidos do governo, por categoria

Categoria	2010 (em reais)	2011 (em reais)
Doações ao Fundo da Criança e do Adolescente	5.952.435,86	14.652.397,77

¹³ O GIFE reúne organizações de origem privada e financiadoras de projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. Em outras palavras, ele é composto por empresas, institutos e fundações que praticam Investimento Social Privado. Criado em 1995, o GIFE tem como missão aperfeiçoar e difundir conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum.

¹⁴ O Fundo da Criança e do adolescente busca beneficiar entidades com projetos que apoiem crianças e adolescentes (através de doações via Lei nº 8.069 de 13/07/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), através da conscientização da utilização da renúncia fiscal do Imposto de Renda, destinando uma pequena parte dele ao Fundo. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), toda pessoa física pode destinar até 6% de seu imposto devido diretamente aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente de qualquer localidade (estadual ou municipal) que tenha esse órgão regulamentado. Para pessoa jurídica, tributada pelo lucro real, a destinação é de até 1%.

Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	5.939.271,22	9.992.528,16
Lei Rouanet¹⁵	24.717.398,72	76.370.461,78
Patrocínios a projetos esportivos	6.017.696,52	14.931.571,82
Prorrogação da licença-maternidade	515.035,86	918.148,51
Outros*	18.581.056,58	-
Total	61.722.894,77	116.865.108,04
*O item é composto pelos investimentos em atividades audiovisuais (539 mil) e de outras empresas do grupo, principalmente Redecard.		

Fonte: Banco Itaú: Relatório de Sustentabilidade 2011.

Nota-se que só de incentivos por doações ao Fundo da Criança e Adolescente e a projetos culturais (Lei Rouanet), o Banco Itaú recebeu em 2011 R\$ 91.022.859,05. Além disso, é possível perceber que em relação a 2010 os incentivos aumentaram mais de 52%, e isso se deve, segundo o Banco Itaú, a dois fatores: o valor das doações efetuadas pelas empresas da organização e a base de imposto das empresas que fizeram as doações. (ITAÚ UNIBANCO, 2011).

Em seu Relatório Anual de Sustentabilidade, o Banco afirma que em 2011 seus investimentos sociais e culturais alcançaram o valor de R\$ 293,8 milhões, com destaque para o total de recursos destinados à educação e cultura, que atingiram o montante de R\$ 184,2 milhões. Investiu também R\$ 54,8 milhões em outros 66 projetos, por meio da Lei Rouanet. E por meio da Lei de Incentivo ao Esporte, destinou R\$ 12 milhões a 13 projetos relacionados a esportes de alto rendimento, esporte educacional, participação e lazer em 12 estados brasileiros. Embora pareçam significativos os recursos destinados ao campo social, ainda assim esse valor está longe de comprometer os rendimentos do Banco, pois o lucro que o mesmo teve nesse mesmo ano foi de 14,6 bilhões de reais, o que o levou ao patamar de estar

¹⁵ Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991). Esta Lei possui uma política de incentivos fiscais que possibilita as empresas (pessoas jurídicas) e cidadãos (pessoa física) aplicarem uma parte do IR (imposto de renda) devido em ações culturais. O percentual disponível de 6% do IRPF para pessoas físicas e 4% de IRPJ para pessoas jurídicas.

entre os dez maiores bancos do mundo. Ressalta-se também que os incentivos fiscais recebidos do governo, como se viu, não são nem um pouco insignificantes.

É interessante que todos os valores repassados pelo Banco Itaú para desenvolver ações sociais são chamados de investimento. Então se é investimento presume-se que o mesmo busca retorno financeiro disso, e no caso específico da educação é interessante percebermos no discurso do Banco a intenção de mostrar um espírito nobre em torno desses investimentos, ao dizer que está investindo na formação de cidadãos mais preparados e conscientes do seu papel na sociedade, no entanto logo em seguida o verdadeiro retorno pretendido aparece quando o mesmo afirma que está formando, de maneira legítima, melhores clientes. Cabe indagar o que seriam esses melhores clientes.

A educação é ponto central da nossa atuação enquanto transformadores. Ela é condição para evoluirmos como sociedade e agentes econômicos. Quando investimos na educação de crianças e jovens, estamos investindo também na formação de cidadãos mais preparados e conscientes do seu papel na sociedade. Também estamos formando, de maneira legítima, melhores clientes, não só para o Itaú Unibanco, mas para a economia do país como um todo. Em outras palavras, estamos ajudando as pessoas, o país e o próprio banco a crescerem de forma sustentável [...] Entendemos que a educação é um ponto-chave para o desenvolvimento da sociedade brasileira. Entre as tensões sociais que observamos, é também a que mais diretamente impacta a relação de pessoas com o banco (ITAÚ UNIBANCO, 2011, p. 157-160).

Em vista disso, conforme já destacado anteriormente, o Banco Itaú direciona a maior parte de seus investimentos sociais para a educação. A ênfase dada a essa área não é exclusiva do referido Banco, pois dentre todas as áreas que recebem ações de responsabilidade social, a educação tem tido a preferência das empresas. É justamente isso que abordaremos a seguir.

3.3 - A EDUCAÇÃO COMO CAMPO PRIVILEGIADO PARA AS AÇÕES DE RSE

No bojo do desenvolvimento das ações de RSE, a área educacional tem sido campo fértil. Isso se explica pelo fato de a educação ser vista pela maioria das pessoas como meio de ascensão social e, como tal, possui uma legitimidade que é fundamental às ações de RSE. Tendo em vista que é a imagem da empresa que importa, nada melhor do que investir em uma área que abarca tanto as expectativas de mobilidade social das pessoas. Não se pode esquecer também que a escola é um lugar privilegiado de formação de consciência. Portanto, a mesma torna-se um alvo em potencial para usufruto de interesses privados.

A preferência pela área educacional pode ser notada no Censo realizado entre 2007 e 2008 pelo GIFE. Segundo os dados coletados, entre as áreas com maior volume de

investimentos, a educação aparece em primeiro lugar (como mostra o quadro 5), tanto no número de projetos e programas dos associados como também em volume de investimentos. Segundo o GIFE, em 2007, os seus associados destinaram quase R\$ 400 milhões em atividades na educação (conforme quadro 6). Esse valor representa aproximadamente um terço do total de investimentos dos associados.

Quadro 5: Áreas de atuação dos associados, com percentual dos que atuam em cada uma

	%
Educação	83%
Formação para o trabalho	59%
Cultura e artes	55%
Geração de trabalho e renda	53%
Apoio à gestão do terceiro setor	53%
Desenvolvimento comunitário/de base	48%
Meio ambiente	46%
Assistência social	40%
Saúde	38%
Defesa dos direitos	35%
Esportes	28%
Comunicações	23%
Respondentes: 80	

Dados Censo GIFE 2007-2008.

Quadro 6: Investimentos em Educação

	Total de investimento em educação em 2007 em R\$	Respondentes
Financiam projetos de terceiros e operam projetos próprios	108.395.348 23	23
Somente financiam projetos de terceiros	41.808.071	10
Somente operam projetos próprios	247.777.329	22

Total	397.980.748	55
--------------	--------------------	-----------

Dados Censo GIFE 2007-2008.

Segundo o GIFE, esses investimentos são reflexos do crescente consenso na sociedade brasileira de que as limitações do sistema educacional do país são entraves para a superação da pobreza, das desigualdades e da exclusão social. Nesse sentido, a melhoria da educação pública é vista como pré-requisito para a inserção qualificada do Brasil na economia global. Por isso, o foco de atuação das empresas que compõem o GIFE se concentra na educação regular preferencialmente no ensino fundamental e no ensino médio.

As ações desenvolvidas prioritariamente, segundo o Censo do GIFE, são atividades de formação e capacitação de professores (com 74,54% das ações), de diretores e pessoal administrativo (40%), à complementação da educação regular com oficinas de arte e esporte (54,54%), passando por doações de equipamentos e material escolar (41,8%). O ensino técnico e a aceleração de aprendizagem são os grupos que menos recebem investimento. Dos 55 associados ao GIFE que participaram da pesquisa, a maioria (94,5%) investe na melhoria da qualidade do ensino fundamental (7-14 anos). Doze empresas investem no ensino técnico, o que corresponde a 21,8%, e sete empresas trabalham na aceleração de aprendizagem (12,7%).

Como já enfatizado, a educação é apontada claramente pelos empresários como fundamental para o aumento da competitividade e a inserção do Brasil na nova ordem mundial e, conseqüentemente, para o crescimento da economia e para a redução da pobreza. É essa a ideia defendida pela Fundação Itaú Social¹⁶, quando a mesma expõe em seu site os princípios que norteiam as suas ações. Para ela a educação é a “questão-chave para o desenvolvimento do país, especialmente em um ambiente global no qual a competitividade é cada vez mais pautada pela capacidade de gerar conhecimento e inovação”.

Desse modo, para a Fundação Itaú Social, a centralidade da educação justifica-se pela competitividade do mundo globalizado, que exige que os indivíduos tenham a capacidade de criar conhecimentos inovadores, para que assim consigam estar aptos às exigências do mercado. Nesse sentido, os processos formativos precisam ser ajustados em consonância com o tipo de mão-de-obra requerida pelo modo de produção capitalista.

É por isso que, quando se analisa a justificativa por parte das empresas e de suas fundações para desenvolverem programas sociais em educação, todas sem exceção, apontam

¹⁶ www.fundacaoitausocial.org.br

os baixos índices de desempenho dos alunos brasileiros como o motivo que as levam a investir nessa área. Por exemplo, para a Fundação Itaú Social:

Os indicadores de desempenho dos alunos das escolas públicas brasileiras, aferidos por meio de exames — como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e a Prova Brasil — e de outros instrumentos de amplitude nacional — como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) —, demonstram o quanto ainda há por fazer na conquista de padrões satisfatórios de aprendizagem. Dar conta deste desafio exige uma ação educacional comprometida com a transformação da educação [...] (FALSARELLA, FONSECA, 2009, p. 10).

Nesse sentido, Sousa (2008, p. 180) ressalta que os empresários se preocupam com a insuficiência do ensino por este ser um elemento de extrema relevância no aumento da produtividade. Pois, as inovações tecnológicas e os objetivos de inserção no mercado mundial geram a necessidade de formação profissional para atender as condições impostas pelos novos modelos de produção. Essa relação entre o nível de ensino e a produtividade é apontada pelo Instituto Ethos quando afirma que:

Cada vez mais os diversos setores da sociedade brasileira se conscientizam de que a melhoria da qualidade da educação pública é um desafio de todos. Para o setor empresarial, a elevação do nível educacional do país torna-se uma exigência, pois é um dos principais fatores que determinam a qualidade profissional dos trabalhadores de diversos níveis nos vários segmentos produtivos. Algumas experiências já demonstraram, inclusive, que nos setores onde a escolaridade dos trabalhadores é maior, há menos desperdício de materiais (INSTITUTO ETHOS, 1999, p. 19).

Nessa mesma direção, a revista Educar para Crescer, de julho de 2009, em artigo intitulado “Por que investir em educação pública?” afirma que o empresariado pode ser um importante parceiro para o governo na busca pela melhoria da educação pública em nosso país. Por isso, muitas empresas têm desenvolvido ações de responsabilidade social por meio de programas educacionais. Tais ações, segundo eles, beneficiam tanto a comunidade atingida por esses programas como também a própria organização, “que tem como retorno garantido o reconhecimento de seus funcionários e, em longo prazo, a possibilidade de uma mão-de-obra mais qualificada”.

Assim, fica claro que mesmo quando as empresas assumem uma posição “responsável frente às necessidades educacionais, continuam direcionadas à visão mercantilista, não deixando de realizar os maiores investimentos em favor do crescimento dos lucros” e isso é algo óbvio, pois afinal, qual empresa que não visa o lucro? (FERREIRA, 2006, p. 11).

É por isso que as ações de RSE direcionadas para o campo educacional possuem uma concepção de educação meramente instrumental que não contribui para a emancipação do homem. E esperar que isso seja possível por meio das ações de RSE é no mínimo ilusório, pois jamais as empresas irão promover uma educação emancipadora, haja vista que isso significaria um “tiro no próprio pé”, ou seja, uma ameaça a sua própria existência.

Por razões econômicas e pelo fato de carregar uma forte aceitação da população como uma ação que produz melhoria na vida das pessoas, a educação tem sido a área eleita pela maioria dos dirigentes de empresas para direcionar suas ações de responsabilidade social. A concepção de educação que norteia as ações de RSE reveste-se de um caráter instrumentalista e parcial, que abandona seu potencial emancipatório e igualitário. Isso se faz claro na sua opção tão-somente pela redução da pobreza e de investimentos públicos. Porém, seria no mínimo ingênuo esperar ou crer que as empresas efetivariam uma proposta de educação portadora da possibilidade emancipatória do homem, já que isso representaria um movimento no sentido da auto-destruição do capital (SOUZA, op. cit, p. 90).

Inferre-se, com bases nas análises acima referenciadas, que as ações de responsabilidade social empresarial, embora sejam apontadas por seus defensores como um meio para diminuir as desigualdades sociais e contribuir para o desenvolvimento do país, servem ao interesse das empresas de conquistarem mais consumidores, pois vincular a imagem da empresa às ações de responsabilidade sociais é fator de lucro, haja vista que cada vez mais os consumidores valorizam as empresas socialmente responsáveis que se “preocupam” com o bem estar da comunidade e com a preservação do planeta. Além disso, não se pode esquecer também a influencia que isso tem sobre o desempenho dos empregados.

Ocultar-se, porém, que as empresas não realizam tais ações sociais porque são “boazinhas” e se preocupam com os mais necessitados, e sim porque elas são obrigadas a isso, como exigência do capital. O próprio sistema capitalista, ao naturalmente gerar desigualdade, acaba por diminuir o número de pessoas que possuem condições para consumir os produtos produzidos pelo mercado. E sob essa concepção, é preciso atenuar essas desigualdades para que mais pessoas possam se tornar clientes e principalmente tenham condições de consumirem e, conseqüentemente, fortalecer o sistema econômico vigente. As ações de RSE atualmente tem cumprido esse papel. Parece ser isso que o Banco Itaú entende quando afirma que com seus investimentos em educação pretende formar melhores clientes.

Atenuar é justamente o que tem feito as ações de RSE, pois embora afirmem que o objetivo é melhorar as condições sociais, não podemos ser ingênuos e acreditar que um sistema como o capitalista, que só existe porque gera desigualdades, seja capaz ele próprio de promover igualdade solucionando os problemas sociais. O máximo que ele pode fazer é

atenuar ou adiar tais problemas. É como diz Mészáros (2006, p. 281), que no contexto do capitalismo, “os problemas sociais não são nunca solucionados, mas apenas adiados”.

Dentro da área educacional, o Banco Itaú tem direcionado boa parte de suas ações de responsabilidade social para a gestão educacional. Segundo o Relatório de Sustentabilidade do Banco em 2011, foi investido quase 11 milhões de reais nessa área e, especificamente no Programa Excelência em Gestão Educacional, o Banco investiu 3,1 milhões de reais. A ênfase dada à gestão justifica-se segundo o próprio Itaú pelo fato de a Gestão Educacional ser uma “área-chave para a implementação de medidas que possibilitem a melhoria da aprendizagem dos alunos” que é a principal razão da educação escolar. Nesse contexto, a Fundação Itaú defende a importância das alianças ou parcerias entre diferentes setores sociais, governamentais e não governamentais no campo da gestão educacional.

E, por congregar uma série de aspectos educacionais, o campo da gestão é atualmente um dos nossos maiores desafios para a melhoria da qualidade da educação pública. São desafios que reforçam a importância de investimentos na formação de quadros competentes que permitam o aperfeiçoamento das capacidades de planejamento e condução da política educacional, com foco na inovação e no aprimoramento das estruturas de gestão. Nesse cenário, a Fundação Itaú Social acredita que as alianças ganham destaque porque ampliam a possibilidade de obtenção de apoio de diferentes setores sociais, governamentais e não governamentais, e fortalecem a possibilidade de execução do planejamento mediante os governos municipais, estaduais e federal (ITAÚ UNIBANCO, 2011, p. 161).

Essas alianças ou parcerias na gestão da educação são o foco do Programa “Excelência em Gestão Educacional”. Por isso, o próximo capítulo apresentará o referido Programa e analisará a natureza, a dimensão, as matrizes teórico-metodológicas, os princípios e os instrumentos de gestão presentes nele, bem como o modelo de escola e de gestão defendido para a educação básica brasileira.

CAPÍTULO IV - A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA VIA PROGRAMA “EXCELÊNCIA EM GESTÃO EDUCACIONAL” DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL

Esse capítulo apresenta a Fundação Itaú Social trazendo dados sobre sua criação bem como dos programas por ela desenvolvidos, com destaque para o Programa “Excelência em Gestão Educacional”, pois por meio dele procuramos compreender não apenas a lógica da Fundação Itaú, de modo mais específico, mas também a lógica de gestão privada, de modo mais amplo. Tendo em vista que o Programa toma como base a Reforma Educacional de Nova York e o modelo de escola *charter*, apresentamos algumas particularidades dessa Reforma e desse modelo de escola, e as consequências que elas trouxeram para o sistema educacional americano. Na parte final, apresentamos a experiência brasileira de implantação de escolas *charter* que se deu no estado de Pernambuco analisando os custos envolvidos na implantação desse modelo e quem no fim arca com as despesas decorrentes disso. Além disso, são analisadas também as implicações desse modelo de escola para a gestão das escolas públicas brasileiras.

4.1 - A FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL E O PROGRAMA EXCELÊNCIA EM GESTÃO EDUCACIONAL

A Fundação Itaú Social¹⁷ foi criada em 2000 pelo Banco Itaú especificamente para estruturar e implementar os investimentos sociais da empresa, tendo como foco programas de melhoria das políticas públicas de educação e avaliação sistematizada de projetos sociais.

Sua criação se deu a partir do entendimento, por parte do Banco Itaú, de que “a educação é um ponto-chave para o desenvolvimento da sociedade brasileira”, e dentre as tensões sociais é a que “mais diretamente impacta a relação das pessoas com o banco”. Por isso:

A Fundação Itaú Social, constituída em 2000, atua de maneira a apoiar programas de melhoria de políticas públicas na área educacional, desenvolvendo tecnologias e metodologias que possam ser replicadas em larga escala através de parcerias com os governos municipais, estaduais e federal, além de mecanismos de avaliação sistemática de projetos sociais. Com alcance nacional, a Fundação Itaú Social concentra seus investimentos em quatro áreas de atuação: Gestão Educacional, Educação Integral, Leitura e Escrita e Avaliação de Projetos Sociais (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2012).

¹⁷ Todas as informações sobre a Fundação Itaú Social e seus Programas Educacionais, aqui apresentadas, foram extraídas do site da Fundação: <http://www.fundacaoitausocial.org.br>

Conforme o exposto acima, a atuação da Fundação abrange quatro áreas: Educação Integral, Leitura e Escrita, Avaliação de Projetos Sociais e Gestão Educacional. Devido à abrangência de sua atuação, focalizaremos a análise apenas na área da gestão, que é o foco do presente trabalho.

Gestão Educacional - a atuação nessa área específica da educação se justifica, segundo a Fundação Itaú, pelo fato de a educação ser um dos principais caminhos para enfrentar os problemas sociais e econômicos. Contudo, ela apresenta grandes desafios para seu pleno desempenho. E entre esses desafios está justamente a gestão educacional que abrange “diversos aspectos do cotidiano na escola, relacionados ao trabalho pedagógico, passando por eixos da supervisão e administração escolar, além de compreender a gestão das próprias secretarias e políticas públicas educacionais” (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2012).

Assim, “com o objetivo de fortalecer a competência em gestão educacional na rede pública de ensino em diversos níveis e enriquecer e ampliar o debate sobre a temática”, a Fundação Itaú Social desenvolve cinco programas nessa área: Melhoria da Educação no Município, Excelência em Gestão Educacional, Portal Itaú Fase, Ciclo de Debate de Gestão Educacional e Avaliação e Aprendizagem.

Segundo a Fundação Itaú (2012), o **Programa Melhoria da Educação no Município** tem como foco a formação continuada dos gestores municipais para uma gestão mais efetiva na promoção da qualidade da educação. A metodologia utilizada prevê que, ao longo de dois anos, os gestores sejam preparados para fazer um diagnóstico da situação local a partir da análise de indicadores sociais, com o objetivo de desenvolver e implementar Planos Municipais de Educação (PME).

Desde que foi criado, em 1999, o Programa já ofereceu capacitação a 3.438 gestores de 1.027 municípios em 17 estados brasileiros. A coordenação técnica dos trabalhos é feita pelo Centro de Estudos em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec). São parceiros do programa a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

O programa conta com materiais que subsidiam as ações de formação dos gestores municipais de educação. O principal deles é a *Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal*, composta de três volumes. O primeiro caderno, (O Programa Melhoria da Educação no Município e as Políticas Públicas Sociais), apresenta a coleção e o programa Melhoria traz um panorama sobre a situação atual da educação brasileira. O segundo caderno, (O Planejamento Educacional em Ação), revela a metodologia de planejamento e gestão educacional proposta

pelo Programa e o terceiro caderno, (Cotidiano do Gestor: Temas e práticas), aprofunda temas relacionados à gestão pública educacional.

A coleção traz ainda um *software* que apresenta a metodologia para a construção do Plano de Educação. Trata-se de uma base de dados que reúne 25 indicadores sociais e educacionais brasileiros, inclusive temas como população, condições de vida, infraestrutura, saúde, educação e finanças sobre todos os municípios brasileiros. Além disso, há o site Brasil Hoje, uma base de dados que reúne indicadores sociais e educacionais brasileiros.

O **Portal Itaú Fase** foi criado pela Fundação Itaú para responder as seguintes perguntas:

- ✓ O que fazer para melhorar a educação?
- ✓ Que investimentos devem ser feitos na área educacional pelas políticas públicas?

Nesse intuito, o Portal sistematiza resultados de estudos científicos nacionais sobre fatores que interferem na qualidade da educação básica.

O objetivo é contribuir com o debate, trazendo insumos para análise e subsídios para decisões de investimento em educação. Para isso, oferece informações de qualidade, com respaldo de estudos científicos, numa linguagem organizada e acessível a públicos diversos. Por meio do Portal, pode-se pesquisar de que forma aspectos relacionados à escola, ao estudante e sua turma interferem no sucesso educacional. A navegação pelos resultados é apresentada em níveis crescentes de detalhamento, sempre partindo de informações mais abrangentes até o aprofundamento teórico e acadêmico. Também é possível acompanhar matérias sobre o tema e a divulgação de eventos, cursos e prêmios que promovam a avaliação de políticas educacionais ou divulguem resultados dos casos já estudados (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2012).

Lançado em 2011, o **Ciclo de Debates Educacionais**, tem como objetivo “ampliar a reflexão sobre as estratégias e as experiências que potencializem os esforços de gestores para a melhoria da qualidade da educação”. Assim, são realizados vários seminários voltados para gestores, técnicos, educadores e especialistas de organizações que atuam no setor. Os seminários contam com apresentações de gestores públicos.

O **Programa Avaliação e Aprendizagem** tem como foco os instrumentos e sistemas de avaliação de desempenho escolar e foi criado partindo da ideia de que:

Nas últimas duas décadas o Brasil desenvolveu instrumentos e sistemas de avaliação de desempenho escolar, protagonizados tanto pelo governo federal, como por governos estaduais e municipais nos diversos níveis de ensino. Mas ainda há muito espaço para produção,

debate público e disseminação de conhecimento sobre a utilização dos resultados de avaliação por parte de gestores, coordenadores e professores na prática pedagógica do cotidiano escolar (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2012).

Em vista disso, com o objetivo de disseminar conhecimentos sobre a utilização dos resultados de avaliação, a Fundação Itaú Social desenvolve o Programa Avaliação e Aprendizagem, que “busca colaborar com os sistemas públicos de ensino na construção e disponibilização de um conjunto de conteúdos, estratégias e metodologias que ampliem o uso da avaliação como uma das estratégias para a melhoria da aprendizagem na educação básica” (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2012).

O Programa “**Excelência em Gestão Educacional**” compreende dois eixos: um de intervenção e outro de produção de estudos. Na área de produção foram desenvolvidas duas pesquisas de campo: **A Reforma Educacional de Nova York e Sua Aplicabilidade no Brasil** e **Modelo de Escola Charter: a Experiência de Pernambuco**.

A primeira pesquisa de campo é focada na reforma do sistema educacional de Nova York (EUA), com análise da aplicabilidade dessa medida na rede de ensino público brasileira. O documento resultante dessa pesquisa traz um detalhamento da reforma do sistema educacional de Nova York (EUA) e analisa a aplicabilidade das medidas adotadas nessa reforma na rede de ensino público brasileira. As principais áreas estudadas e apresentadas nesse documento são:

- ✓ Autonomia de diretores (Empowerment Zone);
- ✓ Sistema de avaliação e metas de desempenho;
- ✓ Supervisão escolar e apoio ao professor em sala de aula;
- ✓ Programas alternativos para contratação e formação de professores e diretores (Teach for America, Teaching Fellows e Leadership Academy);
- ✓ Disciplina e segurança escolar;
- ✓ Envolvimento de pais;
- ✓ Participação do setor privado e organizações do terceiro setor;
- ✓ Relacionamento com os sindicatos.

A outra pesquisa apresenta o modelo de escolas *charter*. O contexto brasileiro é analisado a partir da experiência de Pernambuco¹⁸. O documento resultante dessa pesquisa

¹⁸ É importante ressaltar que a Fundação Itaú não implantou o modelo de escolas *charter* em Pernambuco. A iniciativa partiu do Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação – ICE presidido por Marcos Magalhães. O

traz uma análise do modelo de escolas *charter* com o objetivo de fornecer subsídios para a reflexão sobre a parceria público-privada na gestão do ensino público. A análise contempla o modelo do Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental de Ensino Médio (PROCENTRO), iniciativa pioneira no Brasil de um sistema de escolas *charter*.

Mais recentemente, em 2011, a Fundação Itaú lançou mais uma publicação intitulada “Alunos em primeiro lugar: como Nova York renovou seu sistema público de ensino”. Essa publicação tem como objetivo mostrar as estratégias utilizadas na reforma educacional de Nova York e mais uma vez ressaltar a importância de ela servir de inspiração para o sistema público de ensino brasileiro.

Já na área de intervenção foi realizado em 2009 um projeto em parceria com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, com o objetivo de implantar em dez escolas da rede estadual de ensino medidas adotadas na reforma educacional de Nova York, tais como a contratação de tutores para trabalharem aspectos da gestão pedagógica com professores e coordenadores e também a contratação de coordenadores de pais que tem como atribuição desenvolver formas de tornar a escola um lugar mais acolhedor aos pais.

Ao inspirar-se em uma experiência de sucesso, a Fundação Itaú Social analisou medidas implantadas em Nova York que poderiam ser trazidas e adaptadas para o contexto da rede educacional paulista. Foram selecionados dois eixos de ação: acompanhamento e apoio ao professor em sala de aula e envolvimento dos pais nos esforços de melhoria da aprendizagem. O projeto foi idealizado a partir da reforma do sistema de educação pública da cidade de Nova York (EUA), iniciada em 2000, que vem demonstrando avanço dos indicadores de aprendizagem e queda dos índices de violência escolar [...] a Fundação Itaú Social analisou, com o apoio técnico do Instituto Fernand Braudel, e parceria da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, medidas implantadas em Nova York que poderiam ser trazidas e adaptadas para o contexto da rede educacional paulista (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2012).

Com duração de três anos, o projeto foi concluído no ano de 2012 e ainda será feita a avaliação econômica, pelo Banco Itaú, que verificará o impacto das ações realizadas. Projetos similares a esse vêm sendo implantados atualmente em estados como Rio de Janeiro, Goiás e Espírito Santo.

No caso do Rio de Janeiro em 2011, segundo o Relatório Anual da Fundação Itaú Social (2011), foi realizada uma parceria entre o Banco e a Secretaria Municipal de educação, que prevê assessoria para a estruturação do desenho e a implementação das estratégias de coordenadores de pais, enquanto política na área de aproximação com as famílias. O projeto-

que a Fundação fez em relação a essa experiência foi uma avaliação da mesma, como forma de divulgar e defender o modelo de gestão das escolas *charter*.

piloto compreenderá dez unidades de educação infantil. Em Goiás, a Fundação iniciou em 2011 uma parceria com a Secretaria de Educação, auxiliando na estruturação do perfil, na formação continuada e no acompanhamento dos tutores pedagógicos – profissionais que acompanham e orientam o trabalho dos coordenadores pedagógicos das 1.100 escolas da rede estadual. Já no Espírito Santo, 15 escolas da rede estadual, localizadas em áreas de alta vulnerabilidade socioeconômica da Região Metropolitana da Grande Vitória, farão parte de um projeto-piloto que introduzirá a figura dos coordenadores de pais, em 2012.

Como já enfatizado neste trabalho, é justamente por meio do Programa “Excelência em Gestão Educacional” que buscaremos compreender não apenas a lógica da Fundação Itaú, de modo mais específico, mas também a lógica de gestão privada, de modo mais amplo.

Tendo em vista que o referido Programa tem como base a Reforma Educacional de Nova York, a seguir será apresentada uma breve análise sobre essa reforma.

4.2 - A REFORMA EDUCACIONAL DE NOVA YORK: CHILDREN FIRST (ALUNOS EM PRIMEIRO LUGAR)

A reforma educacional de Nova York chamada de *Children First* – Crianças em Primeiro lugar - começou em 2002 e foi liderada pelo prefeito da cidade, Michael Bloomberg, e pelo secretário de Educação, Joel Klein. A reforma foi denominada de *Children First* no intuito de superar, segundo os seus líderes, os obstáculos ao aprimoramento do ensino e da aprendizagem em um sistema que funciona em favor de seus funcionários, das empresas que fornece bens e serviços ao sistema e de seus patronos políticos, em lugar de atender primordialmente os alunos e pais que o sistema deveria servir (GALL E GUEDES, 2010).

Segundo Gall e Guedes (op. cit, p. 11), a Reforma veio no intuito de melhorar a cultura de fracasso escolar prevalecente há décadas não apenas nas escolas públicas da cidade, mas nos Estados Unidos como um todo. De acordo com um relatório publicado em 1983 intitulado *A Nation at Risk* (Uma Nação em Risco), 23 milhões de cidadãos, ou seja, aproximadamente 15% dos adultos do país, eram analfabetos funcionais e que os americanos figuravam em último lugar entre os países desenvolvidos em sete de dezenove exames internacionais de aproveitamento escolar.

Vinte e seis anos após essa constatação, em 2009, um relatório intitulado “O Impacto Econômico do Desnível de Aproveitamento nas Escolas dos Estados Unidos” constatou a existência de quatro desníveis distintos de aproveitamento: o primeiro se dá entre os Estados Unidos e outros países; o segundo entre estudantes negros e latinos e estudantes

brancos; o terceiro entre estudantes de diferentes faixas de renda e por último entre estudantes semelhantes que estudam em sistemas escolares ou regiões diferentes.

Nesse mesmo ano, alunos de 15 anos de idade dos Estados Unidos ficaram em 25º lugar entre estudantes de 30 países avaliados em matemática dentro do Programa Internacional de Avaliação Escolar (Pisa) da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na década de 1960, os Estados Unidos eram líderes mundiais nos índices de graduação do ensino médio; hoje, figuram em 18º lugar entre 24 países industrializados (GALL E GUEDES, op. cit, p. 9).

Segundo as autoras acima citadas, embora os índices educacionais dos Estados Unidos, de um modo geral, ainda sejam negativos, se tem conseguido melhorá-los em algumas cidades como Nova York, Chicago, Filadélfia, Miami, Dallas, Austin e San Antonio. Tal melhora é atribuída aos “esforços de reforma que reforçaram a responsabilidade e o apoio dado ao trabalho dos professores em sala de aula”. Vale ressaltar que, essa suposta melhoria apontada pelas autoras se baseia, como elas mesmas dizem, “nos ganhos obtidos em *escores* de exames”. No caso específico de Nova York, as mesmas apresentam os seguintes dados para comprovar o “progresso” obtido com a reforma:

Houve grandes aumentos na parcela de alunos da quarta e oitava séries que cumpriram ou superaram os padrões estaduais em inglês e matemática entre 2002 e 2009. Os alunos negros tiveram os ganhos maiores, sendo que aqueles que cumpriram os padrões estaduais em inglês subiram de 42%, em 2006, para 63%, em 2009. Os índices de conclusão do ensino médio subiram de 44%, em 1990, para um platô de aproximadamente 50%, em 1998-2002, e 62%, em 2007. Em 2009, 82% dos alunos de terceira e oitava séries atingiram os padrões estaduais adequados de desempenho em matemática, comparados com somente 57%, em 2006. O déficit de desempenho entre estudantes negros e brancos também diminuiu, de 31%, em 2006, para 17%, em 2009. Entre 2002 e 2009, a porcentagem de alunos negros de quarta e oitava séries que atingiram os padrões estaduais aumentou de 39% para 63% e de 21% para 50%, respectivamente. Nova York investiu fortemente em esforços para desenvolver e renovar o quadro de lideranças escolares. Quase 80% de seus diretores não ocupavam este cargo em 2001. Hoje, 22% de todos os diretores têm menos de 40 anos, enquanto que, em 2002, não chegavam a mais que 6% (Ibidem, p. 10).

Essa “melhora” nos índices educacionais é debitada ao modelo de escolas *charter* que foi desenvolvido no contexto da reforma educacional. Essas escolas têm todo o seu funcionamento voltado para obter “bom” desempenho escolar, desempenho este medido pelos *escores* obtidos em exames padronizados. Nesse contexto, há uma generalização dos testes avaliativos. Soma-se a isso também o princípio da remuneração por mérito para os professores. Defende-se também a “autonomia” da escola, afirmando que essas escolas

possuem muito mais autonomia que as demais escolas públicas da rede de ensino. A participação dos pais é uma bandeira bastante levantada pelas escolas *charter*. A seguir apresentarei uma breve caracterização desse modelo de escola.

4.2.1 - Escolas *charter* - escolas geridas por entidades privadas e financiadas pelo sistema público

As escolas *charter* são escolas financiadas pelo sistema público, mas sua gestão é feita por entidades privadas. Os Estados Unidos foram pioneiros em consolidar esse modelo de escolas já no início dos anos de 1990 e depois ele foi sendo implantado de forma pontual em vários países como Nicarágua, Espanha, França e Japão. Esses países, ao contrário do que aconteceu nos EUA, não adotaram esse modelo como sendo a base de reforma em seus sistemas educacionais.

Assim, foi nos EUA que a “experiência de escolas *charter* mais se proliferou”, tornando-se o principal elemento “nas reformas de ensino de cidades como Nova York e Chicago, com o envolvimento das mais diversas fundações e organizações do terceiro setor”. Essas escolas são “submetidas a contratos com as prefeituras, seguindo leis estaduais”. Essas leis autorizam ou impedem seu funcionamento, de acordo com o desempenho das mesmas. (DIAS, 2010, p. 11).

A primeira experiência com esse modelo de escola nos EUA se deu em 1992 com a implantação de uma escola *charter* na cidade de Minnesota. Passados dezoito anos, em 2010, já eram 4.622 escolas em todo o país com mais de 1 milhão de alunos matriculados. Essa ampliação foi impulsionada pelo apoio dado pelo presidente Barack Obama e pelo secretário de educação dos EUA, Arne Duncan.

Em 2009, o governo federal anunciou que dentro da iniciativa Race to the Top (Corrida para o Topo), com recursos de 4,5 bilhões de dólares destinados às Secretarias de Educação, os Estados com legislação favorável à abertura de escolas *charter* ganhariam pontos na concorrência pelo repasse dos recursos. Com isso, houve um forte movimento dos Estados para eliminar barreiras legais a fim de ampliar o número de *charters* (DIAS, op. cit, p. 12).

No caso específico de Nova York, em 2005 a Prefeitura da cidade, no intuito de promover as escolas *charter*, se propôs a “pagar dois terços dos custos de construção de novos prédios, num total de 250 milhões de dólares, a fim de cumprir sua meta de criar mais 50 escolas *charter* na cidade”. O resultado desse incentivo foi que em nove anos ampliou-se o número de escolas *charter* na cidade de 17 para 99 com 30 mil alunos matriculados. É

importante ressaltar que essa matrícula é feita por meio de sorteio. A cada ano 8.500 vagas são sorteadas pela loteria, que são concorridas em média por 39.000 famílias (DIAS, op. cit, p 13).

Dias (op. cit, p. 13) aponta que as escolas *charter* melhoraram o desempenho escolar dos alunos da cidade de Nova York comparado com o desempenho de alunos de outras escolas públicas americanas. Isso se deve, segundo essa autora, ao fato de que “tais escolas não estão presas às mesmas exigências burocráticas que as escolas públicas regulares”. Em vista disso:

Nas últimas avaliações oficiais, realizadas em 2009, 84,9% dos alunos de escolas *charter* conseguiram nível adequado ou avançado nas avaliações de matemática, um aumento de 7,7% em relação ao ano anterior. Em inglês, o resultado foi 67,1%, um aumento de 10 pontos percentuais em relação ao ano anterior. Em comparação, 74,3% dos alunos de escolas públicas regulares conseguiram chegar ao nível adequado ou avançado em matemática e 57,6% em inglês. O desempenho das escolas *charter* chamou especial atenção nos segmentos de sexta à oitava séries, em que a rede pública tem encontrado maiores dificuldades para alcançar melhorias. Em matemática, 80,9% dos alunos conseguiram chegar ao nível adequado ou avançado e, em leitura, foram 63%. Comparativamente, o percentual de alunos das escolas públicas regulares que alcançaram esses resultados em matemática e leitura foram, respectivamente, 61,7% e 52%. Nos exames estaduais, estudantes de escolas *charter* conseguiram 14,4% a mais em matemática e 13,5% a mais em leitura, quando comparados a estudantes de escolas públicas vizinhas (Ibidem, p. 13).

Ainda de acordo com a referida autora, a escola *charter* mais bem sucedida da cidade de Nova York é a KIPP *Infinity Charter School*, que obteve a maior pontuação dentre todas as escolas da cidade. Tal escola pertence à rede de escolas *charter Knowledge is Power Program* – KIPP (Programa Conhecimento é Poder). Essa rede foi fundada em Houston em 1995 e atualmente possui cerca de 16 mil alunos, a maioria de quinta a oitava séries. Destes, 81% são oriundos de famílias que vivem na linha da pobreza, sendo 60% negros e 35% hispânicos. Em Nova York, existem seis escolas dessa rede e, em todas as avaliações que são feitas entre escolas *charter*, são as escolas mais bem avaliadas.

Segundo Dias (op. cit, p. 15), o “sucesso” dessa rede de escolas se deve às seguintes características:

- ✓ As escolas KIPP têm uma carga horária superior à das escolas públicas regulares, funcionando das 7h30 às 17 horas;
- ✓ Os professores selecionados para atuarem nessas escolas são jovens com destacado perfil acadêmico nas áreas em que ensinam. Ao serem admitidos, esses professores assinam um contrato onde se comprometem a fazer “o que for necessário” para

que o aluno aprenda, e isso envolve estar disponível a qualquer momento para atender alunos e pais;

- ✓ Os pais, ao efetuarem a matrícula, assinam também um contrato onde se comprometem a garantir a frequência e a pontualidade dos filhos, conferir diariamente o dever de casa, ler para eles quando possível, garantir que sigam todas as regras da KIPP, além de aceitar as consequências, caso não cumpram o contrato, que podem incluir a expulsão do aluno;
- ✓ A cultura predominante nessas escolas é diferente da escola pública em geral, pois se um visitante entrar na sala de aula os alunos não podem nem ao menos virar a cabeça, mantendo-se o tempo todo concentrados nas atividades. Ao se locomoverem de uma sala ambiente para outra, os alunos devem andar em filas organizadas. Mesmo nos corredores não podem comunicar-se, pois existe uma lei de silêncio que os proíbe de fazer isso. Apenas alunos da oitava série ganham o privilégio de poder conversar entre si. Além disso, são proibidos de usar bonés, maquiagem, unhas postiças, brincos muito grandes e vestir calças largas no estilo “hip hop”;
- ✓ Além do nome das universidades que os alunos planejam entrar, nas paredes das escolas KIPP são escritas frases que simbolizam a cultura da escola:
 - Se há um problema, nós buscamos a solução.
 - Se precisamos de ajuda, nós perguntamos.
 - Não há atalhos. E não é uma realidade só da KIPP. É uma realidade da vida.
 - Conhecimento é poder. Poder é liberdade. E eu quero isso.
 - Trabalhe duro. Seja gentil.

Para comprovar o sucesso das escolas da rede KIPP, Dias (op.cit, 16) apresenta os seguintes indicadores por elas obtidos:

Os indicadores mostram que o aluno que permanece na KIPP por quatro anos inicia a quinta série com média nos exames nacionais de 40 em matemática e 32 em leitura. Ao final da oitava série, o mesmo aluno está com uma média de 82 em matemática e 60 em leitura. Aproximadamente dois terços de todos os alunos de quinta série, ao final do primeiro ano na KIPP, apresentam melhor desempenho quando comparados aos seus pares das escolas públicas regulares, tanto em leitura (67%) quanto em matemática (63%). Depois de quatro anos na KIPP, 100% dos alunos de oitava série apresentam médias de desempenho em matemática e leitura acima das médias de suas redes públicas.

Os dados anteriormente apresentados, como se pode observar, “mostram” como a Reforma Educacional de Nova York com seu principal elemento, as escolas *charter*, é um “sucesso”, e por isso pode servir de inspiração para a educação pública brasileira. É esse o discurso defendido pela Fundação Itaú social, por meio do Programa Excelência em Gestão Educacional, e os dados aqui apresentados, foram extraídos do documento “Modelo de escola *charter*: A experiência de Pernambuco” elaborado pela referida Fundação para divulgar experiências educacionais que, com suas estratégias e ações, possam servir de inspiração para gestores, educadores, empresários e políticos brasileiros interessados em melhorar a qualidade de nossas escolas públicas.

Porém, embora a Fundação Itaú bem como aqueles que defendem a implantação das escolas *Charter* no Brasil apresentem os índices educacionais dos EUA e dessas escolas para justificar tal implantação, é preciso analisar se de fato tais índices correspondem à realidade concreta. Além disso, é importante frisar que não só índices são importantes para direcionar a escola a uma boa formação, porque eles nem sempre indicam um salto de qualidade. Há necessidade de se associá-los a outros indicadores qualitativos, em sintonia com uma formação para cidadania e dignidade humana!

4.2.2 - Estados Unidos: escolas privatizadas, desempenho pífio!

Embora os documentos do Programa Excelência em Gestão Educacional apresentem a Reforma Educacional de Nova York e o modelo de escolas *charter* como sendo um sucesso e exemplo a ser seguido pelo Brasil, dados os índices educacionais alcançados em exames padronizados, a realidade educacional dos EUA e os resultados obtidos pelas escolas *charter* não condizem com o que é apresentado nesses documentos.

Isso pode ser evidenciado pelas críticas que essa Reforma e esse modelo de escola vêm recebendo por parte até mesmo de pessoas que a apoiaram anteriormente. É o caso da renomada historiadora Diane Ravitch, ex-secretária adjunta da educação e assistente do secretário de Estado da Educação Lamar Alexander durante o governo de George Bush (pai) em 1991.

Inicialmente ela era árdua defensora de princípios como o da “livre escolha” (que possibilita aos pais escolherem em que tipo de escola querem matricular seus filhos – se em uma escola pública ou uma escola *charter*), da remuneração por mérito para os professores e a generalização dos testes de avaliação, como ela mesma admite:

Quando eu entrei para o governo de George Bush (pai) em 1991 [...] eu não tinha uma ideia formada sobre a questão da chamada “livre escolha” ou sobre a da responsabilização dos professores. Mas, quando saí do governo, dois anos depois, defendia o princípio da remuneração por mérito: considerava que os professores, cujos alunos obtivessem melhores resultados, deveriam ser mais bem pagos que os demais. Também defendia a generalização dos testes de avaliação, que me pareciam úteis para determinar com precisão quais escolas deveriam receber uma ajuda suplementar. Por isso, em 2001, aplaudi com entusiasmo quando o Congresso votou um texto que defendia essas ideias: a Lei *No Child Left Behind* (NCLB – nenhuma criança deixada para trás), assim como também celebrei, em 2002, quando o presidente George W. Bush sancionou-a (RAVITCH, 2010, p. 1).

Atualmente, após observar os efeitos concretos de tais políticas, a mesma mudou de opinião e considera que a “qualidade do ensino que as crianças recebem atualmente” nos EUA “peca por problemas de gestão, de organização ou de avaliação dos estabelecimentos”. Mesmo depois de duas décadas de aplicação, o ensino não melhorou nos EUA; os resultados da educação orientada pelos princípios do mercado, segundo ela, “são pífios e contraproducentes, materializados por baixo desempenho e não por sua elevação”. Os mecanismos de premiação com adicionais de salários aos professores pelo bom desempenho dos alunos obtidos em testes levaram os professores a desenvolverem formas de burlar os resultados, fragilizando assim o sistema. Nesse ínterim, os “professores passaram a investir no ensino de truques necessários para os alunos responderem a testagem com êxito, em detrimento de uma formação consistente em todas as áreas do conhecimento”. Nessa direção, o “currículo foi reduzido a habilidades básicas em leitura e matemática, associados a recompensas e punições por meio das avaliações” (AZEVEDO, 2011, *Apud*, RAVITCH, 2011, p. 12).

Segundo Ravitch (2010), a Lei *No Child Left Behind* (NCLB – nenhuma criança deixada para trás) ordena que cada Estado americano avalie as capacidades de leitura e de cálculo matemático de todos os alunos, do segundo ao quarto ano da escola elementar. Desse modo, “a ascensão ou queda dos *escores* em leitura ou matemática tornou-se variável crítica para julgar os estudantes, professores e diretores de escolas” (RAVITCH, 2011, p. 12).

Os resultados são analisados a partir de quatro critérios que buscam dividir os alunos em grupos: o primeiro está relacionado com a origem étnica dos alunos, o segundo com a língua materna dos mesmos, o terceiro com eventuais deficiências físicas e o último, os alunos oriundos de lares modestos. Cada indivíduo desses grupos devem obter 100% de êxito nos testes, caso contrário, se um único grupo não atingir esse objetivo a escola sofrerá sanções. Assim, as escolas são avaliadas de acordo com a performance por elas obtidas em *escores* de exame; se a mesma não for boa as escolas terão de assumir as consequências disso:

Se em uma escola, um único grupo não conseguir progressos constantes na direção desse objetivo, o estabelecimento vê-se submetido a sanções cuja severidade é progressiva. No primeiro ano, a escola recebe uma advertência. Em seguida, todos os alunos (mesmo os que tiveram bons resultados) têm a possibilidade de mudar de estabelecimento. No terceiro ano, os alunos mais pobres podem se beneficiar de cursos suplementares gratuitos. Se a escola não conseguir atingir seus objetivos em um período de cinco anos, ela corre o risco de ser privatizada, de se tornar uma *charter school*, de passar por uma reestruturação completa ou simplesmente de ser fechada. Nesse caso, os funcionários podem ser despedidos. Atualmente, cerca de um terço das escolas públicas do país (mais de 30 mil) foram identificadas como não cumpridoras de “progressos anuais satisfatórios” (RAVITCH, 2010, p. 1).

Observa-se assim nesse contexto a adoção de um mecanismo específico de mercado, chamada performatividade que, quando introduzido nas instituições educativas, acaba transformando o trabalho com conhecimento em “resultados”, “níveis de desempenho” ou *performance* e “formas de qualidade”. Nesse sentido, Ball (op.cit, p. 1116) define performatividade da seguinte maneira:

A performatividade desempenha um papel crucial nesse conjunto de políticas. Ela funciona de diversas maneiras para “atar as coisas” e reelaborá-las. Ela facilita o papel de monitoramento do Estado, “que governa a distância” – “governando sem governo”. Ela permite que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo. Ela (performatividade) muda o que ele “indica”, muda significados, produz novos perfis e garante o “alinhamento”. Ela objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (*knowledge-work*) das instituições educativas transforma-se em “resultados”, “níveis de desempenho”, “formas de qualidade” [...] a performatividade funciona para empurrar as instituições do setor público à maior convergência com o setor privado .

Desse modo, a educação é pensada enquanto forma de produção, ou seja, ela passa a ser realizada da mesma forma que os outros tipos de serviços e de produções. Assim, “os “*soft services*”, como o ensino”, que exigem e necessitam de “interação humana” passam a ser “realizados como os “*hard services*” (fornecimento de livros, de transporte, de refeições, de mídia instrucional) que podem ser padronizados, calculados, qualificados e comparados” (Ball, op.cit, p. 1117).

Outro aspecto importante da NCLB, apontado pela referida autora, foi a autonomia concedida aos Estados em relação à definição de critérios e modos de avaliação, o que fez com que alguns Estados diminuíssem o nível de exigência para que os alunos alcançassem com facilidade as metas estabelecidas. A consequência disso é que os resultados locais nem sempre correspondem a um bom resultado nos testes federais.

O Congresso obriga as escolas a submeter, aleatoriamente, alguns de seus alunos ao National Assessment of Educational Progress (NAEP), visando comparar os resultados com os fornecidos pelos Estados. Assim, no Texas, onde se fala de um verdadeiro milagre pedagógico, os resultados de leitura estagnaram há anos. Do mesmo modo, enquanto o Tennessee contabilizava que 90% de seus alunos atingiram as metas de 2007, a estimativa do NAEP era menos envaidecedora: chegava a apenas 26% (RAVITCH, op. cit, p. 2).

Ravitch (op. cit, p. 2) aponta também que “foram gastos milhares de dólares para instituir – e em seguida aprovar – as baterias de testes necessárias para esses diferentes sistemas de avaliação”. E com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas por esses sistemas de avaliação e não sofrerem sanções, muitas escolas interromperam por vários meses o ensino normal para dar primazia à preparação intensiva para esses exames. A consequência disso é sentida no aprendizado dos alunos “que aprendem prioritariamente a fazer tais testes, e não as matérias a eles ligadas” e isso é pode ser comprovado quando esses mesmos alunos “precisam fazer uma prova para a qual não foram preparados”. O resultado é que os seus desempenhos caem.

Além disso, Ravitch (2010) denuncia que os resultados são manipulados pelos Estados e pelas cidades a fim de parecer que a qualidade do ensino melhorou. Muito pelo contrário, o que é mais afetado por toda essa “obsessão” por exames avaliativos é a própria qualidade do ensino, pois para ela:

O principal problema não vem dos próprios resultados ou da maneira pela qual os Estados e as cidades manipulam os testes. A verdadeira “vítima” dessa obstinação é a qualidade do ensino. Como a leitura e o cálculo se tornaram prioritários, os professores, conscientes de que essas duas matérias podem decidir o futuro de sua escola (e de seu emprego), acabam negligenciando as demais. Dessa forma, são relegadas à posição de matérias secundárias disciplinas como história, literatura, geografia, ciências, arte, línguas estrangeiras e educação cívica (op. cit, p. 2).

Falando sobre as escolas *charter*, Ravitch (Ibidem, p. 3) afirma que elas, apesar de serem financiadas pelo dinheiro público, são administradas como instituições privadas e não se submetem “a maioria das regulamentações em vigor no sistema público”, o que permite com que 95% delas não aceitem professores sindicalizados. Usam o dinheiro público, porém não querem prestar conta do que fazem com o mesmo, isso ficou evidenciado quando a administração do Estado de Nova York quis fazer uma auditoria nas escolas *charter* e “elas recorreram à Justiça para impedir: o Estado precisava confiar nelas e deixar que elas mesmas fizessem essa auditoria”.

Em relação aos resultados que são divulgados sobre o desempenho dos alunos dessas escolas, é interessante perceber que eles na maioria das vezes mostram que os seus

alunos têm melhor desempenho acadêmico em exames padronizados do que alunos do sistema de ensino público, no entanto Ravitch (Ibidem, p. 3) apresenta dados que vão na contra-mão do que é divulgado pelos defensores desse modelo de escola:

O nível dessas escolas é desigual. Algumas são excelentes, outras são catastróficas. A maioria fica entre esses dois extremos. A única avaliação de escala nacional foi feita por Margaret Raymond, economista da Universidade de Stanford. Apesar de ser financiada pela Walton Family Foundation, ferrenha defensora das *charter schools*, ela revela que só 17% desses estabelecimentos têm realmente um nível superior ao de uma escola pública. As 83% restantes conseguem resultados similares ou inferiores. Nos exames de leitura e matemática do NAEP, os alunos que frequentam as *charter schools* obtêm os mesmos pontos que os demais, sejam eles negros, hispânicos, pobres ou alunos que moram nas grandes cidades. Ainda assim, o modelo tem fama de ser o “remédio milagroso” para todos os problemas do sistema educacional americano.

É interessante analisar esses dados e compará-los com os apresentados pela Fundação Itaú, nos documentos do programa “Excelência em Gestão Educacional”, pois nesses documentos são destacados dois casos de escolas *charter* consideradas um sucesso. Um deles já foi apresentado neste trabalho, os da rede de escola KIPP e o outro é o das escolas *charter* de Chicago. No caso deste último, a Fundação Itaú afirma que os estudantes do ensino médio das escolas *charter* da cidade de Chicago “têm 7% mais probabilidade de se graduar e 11% mais chance de entrar na faculdade”. Nessa direção, são apresentados os seguintes dados para comprovar o sucesso das *charter* nessa cidade:

O relatório mais recente da Secretaria de Educação de Chicago mostra que nas avaliações estaduais de 2007, 68,7% dos estudantes das escolas *charter*, das séries de alfabetização até a quarta série, alcançaram nível adequado ou avançado, superando seus pares na rede por 4,6%. O mesmo relatório mostra que, nas escolas *charter* de ensino médio, a média diária de frequência é mais alta que a da rede, embora esteja longe do ideal: 77% versus 66% (DIAS, op. cit, p. 17).

Falando sobre esses casos específicos de escolas *charter*, que são exaltados como sendo um sucesso, Ravitch (2010, p. 4) afirma que quando aqueles que defendem as *charter* querem chamar atenção para as possíveis vantagens desse modelo de escola, costumam focalizar os estabelecimento excepcionais. A mídia, por exemplo, é utilizada para mostrar, por meio de reportagens, como são essas escolas. De forma intencional ou não, essas reportagens costumam passar a imagem de que as *charter* são “verdadeiros “paraísos”, povoados de professores jovens e dinâmicos, de alunos usando uniforme e de comportamento impecável, todos capazes de entrar na universidade”. A nosso ver esse parece ser o caso da Fundação

Itaú, por meio do Programa Excelência em Gestão. Assim, desprezam-se alguns “fatores determinantes” em relação a essas escolas, quais sejam:

Em primeiro lugar, os estabelecimentos de bom nível selecionam seus alunos por sorteio e, dessa forma, têm a certeza de atrair os pais mais motivados, os mais comprometidos com a escolaridade dos filhos. Além disso, eles aceitam menos alunos de língua materna estrangeira, portadores de algum tipo de deficiência ou sem domicílio fixo, o que lhes confere uma vantagem em relação às escolas públicas. E, finalmente, eles têm o direito de mandar para o ensino público os elementos que “mancham” sua imagem (ibidem).

Outro ponto bastante interessante sobre as escolas *charter* destacado nos documentos do Programa “Excelência em Gestão Educacional” é que os diretores, coordenadores e professores dessas escolas são apresentados como sendo jovens inovadores com destacado perfil acadêmico nas áreas em que ensinam e atuam altamente engajados na luta por uma educação de qualidade, estando assim, dispostos a ajudar a todos os alunos com dificuldades de aprendizagem.

E de fato era isso que se esperava das *charter* quando, no final dos anos de 1980, o movimento em prol dessas escolas ganhou impulso. Acreditava-se que “esses estabelecimentos seriam fundados e coordenados por professores corajosos, que apoiariam os alunos que tivessem mais dificuldade”. Pensava-se também que esses profissionais teriam liberdade para inovar, assim “eles poderiam aprender como ajudar melhor esses alunos” e consequentemente “contribuiriam para que toda a comunidade se beneficiasse dos conhecimentos adquiridos quando eles reintegrassem o sistema público”. Porém, não é isso que se percebe atualmente, pois:

[...] esses estabelecimentos competem abertamente com as escolas públicas. Em algumas cidades, as *charter schools* tentam até mesmo levar essas últimas à falência. No Harlem, bairro de Nova York com população majoritariamente afrodescendente, os estabelecimentos públicos precisam lançar campanhas de comunicação voltadas para os pais. Os orçamentos de US\$ 500 (ou menos) que elas têm disponíveis para materiais impressos e brochuras promocionais nem se comparam aos US\$ 325 mil disponibilizados pelo poderoso grupo que tenta expulsá-las do setor. Em toda parte, o apoio de benfeitores poderosos (dirigentes de hedge-funds, Walton Family Foundation, Eli and Edythe Broad Foundation etc.) favorece a multiplicação das *charter schools* (RAVITCH, 2010, p.3).

Em vista disso, Ravitch (2011) defende a bandeira da escola pública que tenha como foco a educação, levando em consideração “as necessidades objetivas e específicas da aprendizagem e do enfrentamento da complexidade de educar considerando as diferenças dos sujeitos educandos”. Por isso ela afirma contundentemente que:

É tempo, eu acho, de aqueles que querem melhorar nossas escolas focarem nos elementos essenciais da educação. Nós temos que garantir que as nossas

escolas tenham um currículo forte, coerente e explícito, que seja enraizado nas artes e ciências, com muitas oportunidades para as crianças se engajarem em atividades, e projetos que tornem o aprendizado vívido. Nós precisamos garantir que os estudantes ganhem o conhecimento que precisam para compreender debates políticos, fenômenos científicos e o mundo em que vivem. Nós precisamos nos certificar de que eles estão preparados para as responsabilidades da cidadania democrática em uma sociedade complexa. Nós precisamos cuidar para que nossos professores sejam bem educados, não apenas bem treinados. Nós precisamos ter certeza de que as escolas tenham a autoridade de manter tanto os padrões de aprendizado quanto os padrões de comportamento (RAVITCH, op. cit, p.14).

Em virtude do fracasso da educação americana, baseada nos parâmetros do mercado, Ravitch faz duras críticas à participação do setor privado no sistema educacional americano. Tendo em vista, que a Fundação Itaú defende justamente a parceria público-privada para a melhoria da educação, é importante analisarmos o que aconteceu no contexto americano e as possíveis implicações de se implantar no Brasil esse tipo de parceria adotada nas escolas públicas americanas.

4.2.3 - A participação do setor privado na educação

É bastante intensa participação do setor privado na Reforma Educacional de Nova York. Segundo Ravitch (2011, p. 13), grandes fundações vêm promovendo reformas escolares baseadas em modelos de gestão do setor corporativo, sem levar em consideração se elas são de fato pertinentes às instituições escolares. Assim, de acordo com a referida autora: “Você não precisaria saber nada sobre crianças e educação. O apelo do mercado é a ideia de que a libertação das mãos do governo é a solução por si só”. Só a título de exemplo, a Fundação Gates - do empresário americano Bill Gates, dono da Microsoft - “dá centenas de milhões de dólares a distritos escolares para desenvolver novos métodos de avaliação”, não se importando “se os testes padronizados são vulneráveis a erros de medição, de amostragem ou outros erros estatísticos” (RAVITCH, 2012, p. 2).

Os novos reformadores corporativos demonstram sua precária compreensão da educação construindo falsas analogias entre a educação e o mundo empresarial. Eles pensam que podem consertar a educação aplicando princípios de negócios, organização, administração, lei e marketing e pelo desenvolvimento de um bom sistema de coleta de dados que proporcione as informações necessárias para incentivar a força de trabalho – diretores, professores e estudantes – com recompensas e sanções apropriadas (RAVITCH, 2011, p. 13).

A despeito disso, a Fundação defende arduamente a necessidade da participação do setor privado tanto na elaboração como na implantação de políticas públicas educacionais na gestão da escola pública brasileira, por isso afirma que a Reforma Educacional de Nova

York só foi possível graças à intensa participação de empresas e fundações do setor privado, participação que se deu não somente por meio de “apoio financeiro às iniciativas, mas contribuindo com profissionais, seja no planejamento de estratégias e grupos de trabalho, seja na implantação de iniciativas pioneiras, como as escolas *charter*” (GALL e GUEDES, op. Cit, p. 104). Em vista disso a Fundação Itaú afirma que :

O setor privado no Brasil ainda não possui uma atuação tão forte nos esforços de reformas do ensino público, como o envolvimento das empresas e fundações americanas nas reformas das escolas urbanas [...] A experiência de escolas *charter* – escolas com gestão compartilhada entre setor privado e público – tem se disseminado nos Estados Unidos, com o apoio do presidente Obama e dos prefeitos de Nova York, Washington e Chicago. São experiências que ampliam as oportunidades de atuação das organizações do setor privado na oferta de um ensino público de melhor qualidade [...] A experiência de Nova York mostra a importância do envolvimento do setor privado na reforma do ensino público (id.ib.).

Como exemplo de empenhos que têm sido feitos no sentido de ampliar a participação do setor privado na condução das políticas públicas para educação, a Fundação destaca o Movimento Todos pela Educação. Embora a citação que se fará a seguir seja longa, consideramos emblemática nesse sentido, pois segundo a Fundação Itaú:

O movimento Todos pela Educação, criado em 2006, por exemplo, conseguiu reunir um grupo com os principais representantes da iniciativa privada, lideranças sociais, gestores públicos e educadores do País para apoiar esforços que conduzam à garantia do direito de cada criança e jovem brasileiros a uma educação de qualidade. Ao criar e monitorar a evolução de 5 Metas referentes ao acesso/permanência, alfabetização, desempenho, conclusão e investimento/gestão, o movimento tem conseguido aumentar a visibilidade dos desafios da qualidade da educação pública. Sua atuação é focada na divulgação de dados e pesquisas sobre a educação e ações de comunicação, especialmente por meio de campanhas em jornais, revistas, internet e rádios. O Todos pela Educação também promove a articulação de parcerias inter e intrasetoriais [...] Entretanto, ainda há muito a ser feito no que diz respeito ao envolvimento prático do setor privado em propostas de reforma do ensino. É preciso caminhar na aproximação desse setor para auxiliar secretários, prefeitos e governadores a desenvolver estratégias voltadas a implantar esforços na direção dessas metas. Embora haja especificidades do setor público que precisam ser levadas em conta, a criatividade e a experiência de gestão de empresas e fundações podem, por exemplo, contribuir para que prefeitos e governadores repensem o funcionamento das secretarias de Educação, agilizando esforços de reforma. (GALL e GUEDES, op. cit, p. 104).

Analisando a atuação do Movimento todos pela educação, Saviani (2007) levanta pontos importantes sobre a participação das empresas privadas na escola pública. Primeiramente, ele analisa como positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade

da opinião pública à questão da qualidade do ensino, porém ressalta que é necessário sermos prudentes para não cairmos na inocência de acreditar sem reservas nas boas intenções que agora finalmente teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas.

Para o referido autor, não deixa de ser positivo que um grupo de empresários defenda a necessidade de ampliação dos recursos investidos na educação. No entanto, ele afirma que esses mesmos empresários dão sinais de que continuam resistentes ao financiamento público da educação superior, área que eles gostariam de ver como domínio da iniciativa privada, esquecendo assim do fato de que a formação dos professores é, e deve ser cada vez mais, atribuição da educação superior. E, sem professores bem formados, as metas da educação básica não poderão ser atingidas.

Assim, Saviani (op. cit, p.10) afirma que a lógica que embasa a proposta do “Compromisso Todos pela Educação” pode ser traduzida como uma “pedagogia dos resultados”, isto é, o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas.

É, pois, uma lógica de mercado que se guia nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total”. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável. No entanto, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do “método da qualidade total” que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos (ibidem).

Nesse sentido, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE (2007) aponta a parceria do MEC com a rede *Todos pela Educação* como um fato preocupante, tendo em vista que os princípios que embasam o plano implicam em drenagem de recursos públicos a programas de instituições/redes de natureza privada; incentivo à concepção mercadológica de ensino, preterimento do controle de recursos públicos pelos agentes públicos, possibilidade de expansão de convênios nas áreas de creche e educação especial em substituição à oferta pública de educação; submissão à lógica de avaliação e por ranking. Desse modo a CNTE afirma que, com a adoção da rede empresarial *Todos pela Educação*, não fica difícil prever que a lógica mercadológica se sobreporá à formação humanista e cidadã dos educandos.

Depreende-se das análises acima referenciadas, que o modelo de escolas *charter*, tão exaltado pelo Programa “Excelência em Gestão Educacional” para servir como fonte de inspiração para gestão da escola pública brasileira, não pode ser implantado aqui de forma acrítica, sem se considerar as consequências que esse modelo de escola pode trazer para a educação pública brasileira. Em vista disso, analisarei a seguir os principais conceitos encontrados nos documentos do Programa Excelência em Gestão sobre as escolas *charter*. São eles: descentralização, autonomia, avaliação, participação e bonificação por desempenho.

4.2.4 - Descentralização e Autonomia

Descentralização e autonomia aparecem nos documentos do Programa Excelência em Gestão como sendo a base principal da Reforma Educacional de Nova York e, conseqüentemente, do modelo de escolas *charter*. Na verdade, a autonomia aparece como sendo uma consequência da descentralização.

Um exemplo disso é a Zona de Autonomia (*Empowerment Zone*), um Programa criado na Reforma educacional de Nova York que tem como princípio básico “a descentralização escolar, enfatizando a responsabilidade das unidades locais, prática comum em grandes corporações”. Com a zona de autonomia, os diretores foram “colocados no centro de tomada de decisão sobre o funcionamento de sua escola”. Assim, eles “passaram a ter autonomia para montar seu orçamento, contratar professores e vice-diretores, decidir sobre currículo e grade horária, e escolher os tipos de assessoria técnica necessários para a equipe escolar”. Entretanto, essa suposta “autonomia” concedida ao diretor não sai de graça; tem seu preço - “maior responsabilização pelos resultados de aprendizado”. Assim, caso os diretores escolares “não cumpram com as metas de progresso no desempenho de seus alunos”, são demitidos pelo secretário de educação (GALL e GUEDES, op. cit, p. 28).

Dessa forma, descentralização se configura como sendo a concessão de mais poder para o diretor e a autonomia está relacionada ao uso de recursos financeiros de forma eficiente.

A Zona de Autonomia mostrou que os recursos financeiros podiam ser usados de forma mais eficiente. Como essas escolas passaram a funcionar de forma mais independente da burocracia central, a rede conseguiu eliminar 210 cargos administrativos e poupar cerca de 80 milhões de dólares [...] Cerca de 15 milhões poupados com a descentralização foram investidos no sistema de monitoramento e avaliação de resultados de aprendizado, outra peça-chave da reforma (GALL e GUEDES, op. cit, p. 29).

Com a Zona de Autonomia, foram eliminadas as diretorias regionais de ensino, sob o argumento de que a burocracia presente nestes órgãos atrapalhava o bom desempenho

das escolas. A partir de então as escolas passaram a fazer parte de uma rede composta por vinte escolas. Com isso, os diretores deixaram de receber supervisão e assistência técnica de funcionários das diretorias regionais e passaram a escolher e comprar os serviços de assessoria que considerassem necessários para atingir as metas exigidas pela Secretaria.

De acordo com Gall e Guedes (op. cit, p. 31), essas organizações que prestam assessoria às escolas precisam competir entre si e “oferecer o seu melhor para ganhar a confiança das escolas e convencê-las de que devem utilizar seus serviços”. Desse modo, as escolas “passaram a ser tratadas de fato como “clientes” que precisam ser bem atendidos”. É interessante observar que a função a ser desempenhada por essas organizações está principalmente voltada para a melhoria dos resultados dos alunos em exames padronizados e assim fazer com que as escolas cumpram as metas de desempenho estabelecidas pela Secretaria de Educação. Em vista disso, essas organizações de apoio escolar têm como função:

- ✓ Auxiliar diretores e equipes a desenvolver planos de ação para melhoria dos resultados de aprendizado, de acordo com metas de desempenho estabelecidas;
- ✓ Auxiliar escolas a desenvolver programas e serviços que melhorem o desempenho de alunos com necessidades especiais e alunos que estão aprendendo inglês;
- ✓ Apoiar a escola no desenvolvimento de atividades extracurriculares que melhorem o envolvimento e sucesso acadêmico dos alunos;
- ✓ Auxiliar diretores para atrair, desenvolver e reter professores de qualidade, que possam melhorar os resultados de aprendizado.

Dessa forma, a Zona de Autonomia sob o pretexto de descentralizar as tomadas de decisão e promover a autonomia das escolas eliminou as diretorias de ensino, que tinham o papel de assessorar as escolas, e criou um mercado consumidor para organizações de apoio escolar que passaram a competir entre si para serem escolhidas para assessorar as escolas.

Outro ponto a ser destacado é que, apesar de toda essa “autonomia” concedida pela Zona de Autonomia às escolas de Nova York, o secretário de educação Joel Klein, com objetivo de manter sua autoridade e assim poder intervir nas escolas que não conseguem cumprir suas metas, “não abriu mão de certa centralização no que diz respeito aos sistemas de monitoramento, cobrança e apoio às escolas”. Isso pode ser facilmente observado nas responsabilidades que coube ao órgão central da Secretaria, boa parte delas está relacionada à aplicação de avaliações, ao estabelecimento de metas de desempenho de aprendizagem, bem

como ao mensuramento e monitoramento desse desempenho. Assim, as responsabilidades fundamentais do órgão central da secretaria são:

- ✓ Estabelecer padrões e metas para o aprendizado;
- ✓ Mensurar e monitorar o desempenho de escolas e alunos, publicando relatórios periódicos;
- ✓ Aplicar avaliações periódicas e implantar o Achievement Reporting and Innovation System (ARIS/Sistema de Inovação e Publicação de Resultados);
- ✓ Matrícula de alunos;
- ✓ Decidir sobre investimento na infraestrutura física, incluindo, mas não se limitando, decisões sobre grandes reformas e construções de novas escolas;
- ✓ Processar folha de pagamentos e de pessoal;
- ✓ Monitorar se as escolas estão cumprindo com as obrigações legais no âmbito federal e estadual (GALL e GUEDES, op. cit, p. 32).

É possível perceber assim que a descentralização e autonomia concedida às escolas, além de estarem basicamente relacionadas à administração eficiente de recursos financeiros, acabam responsabilizando o diretor e os professores pelo “sucesso” ou “fracasso” da escola. Sendo que nunca é demais lembrar que esse “sucesso” e “fracasso” estão relacionados aos resultados obtidos em avaliações, em outras palavras, ao cumprimento de metas de desempenho impostas pelo órgão central de ensino. Assim, descentraliza-se a tomada de decisão no que se refere principalmente à gestão de recursos financeiros com o objetivo de conceder à escola “autonomia”, porém o controle pelo resultado ficou centralizado.

Nota-se desse modo que os termos autonomia e descentralização são associados à ideia de gerenciamento de recursos e à preocupação com os resultados mensurados por meio de um sistema de avaliações que abrangem tanto exames internos como externos. Nesse contexto, as escolas trabalham com metas de produtividade para conseguirem obter resultados exitosos e assim não sofrerem sanções que vão desde a demissão dos diretores e professores até o fechamento total da escola.

Falando sobre as políticas de descentralização e autonomia adotadas em vários países de língua inglesa, como é o caso dos EUA, Barroso (1996, p. 1) afirma que elas fazem parte de um movimento denominado de *School Based Management*, que tem como objetivo introduzir a “concorrência no setor público educativo” por meio de medidas que procuram desenvolver a autonomia das escolas no que tange a “alocação e distribuição de recursos,

reforçar o "sentido de gestão" no desempenho dos diversos cargos, aumentar a participação local no governo da escola", criar dispositivos de avaliação externa e a chamada "livre escolha", ou seja, a "possibilidade de os pais poderem escolher livremente a escola em que matriculam os seus filhos".

Essas políticas têm tentado impor uma "certa" autonomia às escolas pela via administrativa por meio da transferência de "poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local", admitindo "a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão". Porém:

Como manifestação de descentralização, isso significa simplesmente que as escolas têm dinheiro suficiente para prover as suas necessidades em abastecimentos e equipamentos, pessoal, manutenção e eventualmente outros serviços, de acordo com a sua própria avaliação do que é mais adequado. A autoridade para as escolas poderem tomar decisões sobre esta matéria não é compatível com as práticas standardizadas, em vigor na maior parte dos distritos escolares que exigem que decisões deste tipo sejam tomadas a nível central. Uma mudança em direção ao *School Based Management* implica um aumento da flexibilidade do processo de decisão, mudanças na prestação de contas (principalmente por parte do chefe do estabelecimento de ensino) e o reforço do potencial de produtividade da escola (BROWN, 1990, apud BARROSO, op.cit, p. 2 - 3).

O *School Based Management*, adotado pelos Estados Unidos possui, segundo Barroso (op. cit, p.8), em seu fundamento razões políticas e gestionárias. Do ponto de vista político, a sua promoção está relacionada à "defesa da sua "qualidade", "eficácia" e "eficiência", bem como à tentativa de imposição de lógicas de competição e concorrência na melhoria do funcionamento das escolas e dos seus resultados". Busca-se assim, entre outras coisas, diminuir "o "monopólio público da educação" e introduzir no funcionamento do sistema educativo uma lógica de mercado".

Como se vê, nesta lógica de "construção de um mercado da educação" a escola deve ser "libertada" do Estado e gerida como uma empresa, no quadro de um sistema de concorrência em que a satisfação do consumidor decide da sua rentabilidade e eficácia. A livre escolha da escola pelos pais constitui um dos instrumentos essenciais desta política, introduzindo um mecanismo de competição entre as escolas e um sistema de regulação da qualidade do próprio funcionamento do sistema educativo. No quadro desta lógica, definir e controlar "padrões de qualidade" para as escolas é, acima de tudo, um processo de aferir critérios de alocação de recursos, criar um referencial de competitividade e instituir um mecanismo de seleção pelos "consumidores" (BARROSO, op. cit, p.9).

Do ponto de vista gestionário, sua defesa esta associada à ideia de que se pode solucionar "os problemas da qualidade de educação por "técnicas de gestão empresarial", do

tipo das que são ensaiadas nas empresas de produção e serviços”. Pretende-se assim, “reduzir os problemas das escolas a problemas de gestão”, com o objetivo de “escamotear a complexidade da escola enquanto organização e a conflitualidade ideológica, política e social a ela inerentes” (BARROSO, op. cit, p. 9 - 10).

Em vista do exposto até então, pode-se inferir que a autonomia adotada na reforma educacional de Nova York, que transfere aos diretores e professores a responsabilidade pelo futuro da escola e reduz os seus trabalhos à busca por resultados em avaliações que nem sempre condizem com a realidade da escola, é uma “autonomia decretada”, pois cria um padrão de autonomia para todas as escolas renegando o fato de que a verdadeira autonomia é construída pelos indivíduos que a compõem dentro, é claro, “das suas margens de autonomia relativa”. Nesse sentido:

A "autonomia da escola" resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de "caleidoscópica". A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local. Deste modo, a autonomia afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à Ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais numa determinada escola (BARROSO, op. cit, p. 9 - 10).

4.2.4 - A avaliação como forma de monitoramento e responsabilização por resultados: o princípio de *accountability* (responsabilização)

Na reforma educacional de Nova York, a avaliação não se configura como um meio de revelar informações úteis, mostrando a alunos e professores o que está sendo ou não aprendido; os resultados não são utilizados para diagnosticar problemas de aprendizagem. Ao contrário, ela é utilizada como forma de monitoramento e responsabilização por resultados.

Falando sobre esse tipo de mecanismo de mercado que é a chamada *accountability*, que vincula incentivos salariais às medidas de desempenho, Ball (op. cit, p 1116) afirma que isso acaba tornando as práticas educativas frágeis, pois as especificidades das interações humanas e os processos sociais que envolvem o “ensino e a aprendizagem são apagadas e prática do ensino é reelaborada e reduzida a seguir regras geradas de modo exógeno e a atingir metas”. Nesse contexto, “o conhecimento do estudante se torna idêntico ao resultado do teste que o representa”.

Nesse sentido, é digno de nota observar que a avaliação se configura como sendo uma forma de contrapartida à “autonomia” concedida às escolas, pois por meio dela exige-se uma prestação de contas focada nos resultados de aprendizado.

Como contrapartida à maior autonomia de gestão para diretores e suas escolas, a reforma do ensino de Nova York exige uma prestação de contas focada nos resultados de aprendizado. Ao mesmo tempo em que anunciava a expansão da autonomia para todas as escolas e o fim das diretorias regionais, a Secretaria de Educação firmou, em 2007, um contrato de cinco anos com a IBM, no valor de 80 milhões de dólares, para desenvolver um sistema de dados educacionais capaz de oferecer, pela primeira vez, informações sobre o progresso de cada um dos 1,1 milhão de estudantes da rede (GALL e GUEDES, op. cit, p. 38).

Esse sistema de dados é utilizado pela Secretaria para gerar um “boletim de progresso” onde cada escola recebe uma conceito, de A a F. Além de ter criado um sistema de dados, a Secretaria de Nova York exige avaliações periódicas de seus alunos. Desse modo, as escolas precisam realizar no mínimo cinco testes por ano em inglês e em matemática, com o objetivo de apontar os pontos fortes e fracos de cada aluno.

Segundo Gall e Guedes (op. cit, p. 38), o sistema de avaliação adotado possui quatro elementos principais:

- ✓ Boletins de Progresso Escolar (*School Progress Reports*);
- ✓ Avaliações Qualitativas (*Quality Reviews*);
- ✓ Equipes de Investigação (*Inquiry Teams*);
- ✓ Incentivos e sanções baseados nos resultados de aprendizado

Com o chamado boletim de progresso escolar cada escola recebe uma conceito de A a F. Esse conceito é baseado em uma fórmula que leva em conta três fatores:

- ✓ 55% dos conceitos se baseiam no progresso individual de alunos ao longo de um ano letivo;
- ✓ 30% na proporção de alunos que conseguem atingir o nível adequado ou avançado nas avaliações estaduais. No caso de escolas do ensino médio, são consideradas as taxas de graduação e participação em exames para ingresso em faculdades;
- ✓ 15% se baseiam no ambiente escolar, avaliado a partir de dados como frequência e questionários aplicados a pais, professores e alunos (GALL e GUEDES, op. cit, p. 39).

É interessante que esses boletins, como é apontado pelas autoras acima citadas, “funcionam muito mais como instrumentos de avaliação do desempenho das escolas” com vistas a aumentar a responsabilização e o monitoramento “dos esforços de diretores e professores”. Para James Liebman, chefe do departamento de Responsabilização por Resultados (*Accountability Office*) e criador dos boletins de progresso, não é a criança que está sendo avaliada e sim a escola: “Nós não estamos mensurando as crianças, estamos mensurando as escolas. Esses resultados não têm nada a ver com uma criança ter tido um ‘dia ruim’, mas sim a escola ter tido um ano ruim, improdutivo” diz ele (LIEBMAN, 2007, apud GALL e GUEDES, op. cit, p. 39).

Fica claro assim que somente os professores são os responsáveis pelos resultados obtidos pelos alunos em avaliações. Não se pode negar que em parte os resultados dependem do que acontece em sala de aula, contudo não se pode desconsiderar fatores externos tais como os recursos disponíveis, a própria motivação dos alunos e o nível de apoio que esses têm dos pais, dentre outros.

Já as chamadas avaliações qualitativas servem de complemento aos boletins de progresso e aos testes periódicos realizados pelas escolas e supostamente têm como objetivo captar aspectos qualitativos que não são capturados nas avaliações quantitativas. Essas avaliações qualitativas são feitas por avaliadores que ficam na escola por um período de três dias, como se esse tempo fosse suficiente para captar as variantes qualitativas da escola, onde procuram verificar aspectos que vão desde a sala de aula até a verificação dos gastos das escolas relacionados a melhoria do desempenho do aluno. Feito isso, é elaborado um relatório “contendo as principais áreas de sucesso e as que precisam de melhora”. Dessa forma:

O avaliador também tem total acesso a todos os espaços da escola durante sua visita: ele entra nas salas de aula, senta-se para observá-las e pede para olhar o dever de casa do dia anterior. Se a escola afirmar que está focando seu plano de ação de melhoria no desempenho em matemática, o avaliador pede para observar o orçamento da escola, a fim de ver se os gastos refletem um maior foco em matemática – seja com tutores (*coaches*), treinamento de pessoal, equipamento, materiais (GALL e GUEDES, op. cit, p. 40 - 41).

Quanto às Equipes de Investigação (*Inquiry Teams*), elas têm como foco os problemas de aprendizagem dos alunos e é apresentada como sendo uma estratégia que visa auxiliar os professores a aprofundarem “seus diagnósticos sobre as dificuldades de um grupo de alunos, sem perder o foco no que fazer para reverter o problema de forma mais sistemática”. A área de foco a ser trabalhada pelos professores é escolhida a partir do desempenho obtido pelos alunos nas avaliações feitas periodicamente. Segundo Irma Zardoya, professora da secretaria de Educação de Nova York, ao fazerem essa escolha os

professores devem se perguntar: “em quais séries nosso desempenho é o pior? Em quais áreas de matemática nossos alunos estão com pior desempenho? E em leitura?” (ZARDOYA, 2009, apud GALL e GUEDES, op. cit, p. 42).

É interessante observar como o foco se volta justamente para as áreas que são avaliadas nos exames padronizados, quais sejam a de matemática e leitura. Assim, disciplinas como história, literatura, geografia, ciências, arte, línguas estrangeiras e educação cívica são relegadas à posição de matérias secundárias disciplinas.

O último elemento desse sistema de avaliação assenta-se nos incentivos e sanções baseados nos resultados de aprendizagem. É digno de nota que o “sucesso” desse sistema de avaliação é debitado justamente a esses incentivos e sanções, pois é a partir deles que a Secretaria demite os diretores das escolas que não apresentam bom desempenho. E não apenas o diretor, mas também a equipe escolar inteira pode ser demitida.

O sistema de avaliação da Reforma de Nova York não conseguiria resultados se não contasse com incentivos e sanções baseados nos resultados de aprendizado. Além de poder demitir diretores cujas escolas não apresentam progresso, a secretaria pode demitir uma equipe escolar inteira e reabrir o prédio escolar com um novo nome e um novo quadro de profissionais [...] a decisão de fechar escolas não se baseia somente nos conceitos dos Boletins de Progresso. A determinação se baseia em um conjunto de fatores, além dos resultados nos testes, como situações crônicas de desordem e violência, baixa demanda pela escola por causa de tendências demográficas e nível de capacidade da escola para melhorar (GALL e GUEDES, op. cit, p. 44).

Falando sobre esse sistema de avaliação que tem como fim responsabilizar diretores e professores pelo desempenho da escola, Ravitch (op.cit, p. 4) o considera um absurdo e afirma que a ideia de que os resultados apontados por essas avaliações servem para transformar a escola são um eufemismo, pois para ela:

É absurdo avaliar os professores segundo os resultados dos alunos, pois esses resultados dependem evidentemente do que acontece em sala de aula, mas também de fatores externos, como os recursos, a motivação dos alunos ou o apoio dado pelos pais. E, mesmo assim, só os professores são considerados “responsáveis”. Quanto a “transformar” as escolas sem dificuldade, trata-se de um eufemismo destinado a mascarar o mesmo tipo de medidas, como aquelas impostas pela Lei NCLB. Se os resultados não melhoram rapidamente, os estabelecimentos são transferidos ao Estado envolvido, fechados, privatizados ou transformados em *charter schools* (ibidem, p. 4).

Em vista disso, as escolas *charter* têm se expandido nos EUA e realizado “o velho sonho dos homens de negócios da educação e dos partidários do mercado total, que aspiram ao desmonte do sistema público” (RAVITCH, op. cit, p. 4). Outro fator que merece ser

destacado é o atrelamento dos salários dos professores ao atingimento de metas de aproveitamento individual dos alunos pelas quais eles são responsabilizados.

Em Nova York, todas as pessoas que trabalham no sistema conhecem as metas anuais de aproveitamento individual dos alunos e sabem pelo que elas são responsáveis. As metas refletem a presença dos alunos em aula, sua retenção da matéria ensinada, os índices de aprovação em cursos e exames, de aprovação no ano letivo e de graduação. **Os professores e diretores que melhoram o desempenho de seus alunos recebem bônus e promoções. Aqueles que persistentemente fracassam em fazê-lo são substituídos. Em uma ação piloto, os alunos que apresentam bom desempenho recebem incentivos em dinheiro** (GALL e GUEDES, op. cit, p. 23).

Nessa mesma direção, Freitas (2011), falando sobre a lei de responsabilidade educacional americana aprovada em 2001 nos EUA, que responsabiliza gestores e professores pela “qualidade” da educação, diz que ela “previa que em 2014 todas as escolas americanas deveriam ter seus alunos na categoria de “proficientes” em leitura e matemática”. No entanto, em abril de 2011, “o Ministro de Educação americano afirmou que 80% das escolas dos EUA não estariam em condições de cumprir esta meta”. Desse modo, essa lei serviu unicamente para “promover a privatização do sistema público de educação americano, destruindo-o com a implantação de escolas administradas por contrato de gestão”, ou seja, serviu para expandir as chamadas escolas *charter* e assim “destruir” o sistema público de educação do país.

A lei americana, ao responsabilizar os gestores pela qualidade da educação a partir de metas medidas em testes, abriu as portas aos processos de privatização da educação americana, além de ir bater no andar de baixo – os professores e alunos. Os gestores transferiram a responsabilização para a ponta. O sistema está congestionado de múltiplas avaliações (até na educação infantil) e os professores são permanentemente expostos, juntamente com as escolas, à execração pública em ranqueamentos sucessivos. Até mesmo seus salários, contrariando a elite séria de estatísticos americanos, **estão sendo calculados com base no desempenho dos alunos, em testes padronizados para definir bônus, erodindo salários adequados**. A conta está sendo paga pelos professores e pelos alunos. Essa situação levou à destruição do sistema público de educação norte-americano (FREITAS, op. cit, p. 3grifo meu).

A ideia de bonificação por desempenho, conforme já destacado no capítulo dois dessa dissertação, foi uma das estratégias mais utilizadas pelo toyotismo com vistas a relacionar o desempenho do negócio ao comportamento dos operários ou empregados. Em outras palavras, o capital utiliza a bonificação por desempenho no intuito de capturar a subjetividade do trabalhador.

Tendo em vista que os reformadores empresariais da educação consideram que a mesma é uma atividade como outra qualquer, portanto, passível de ser administrada pelos mesmos critérios da iniciativa privada, trazem assim o sistema de bonificação por desempenho para a gestão da escola pública. Desprezando o fato de que a lógica da área de negócios não é a mesma da área da educação. Falando sobre isso, Freitas (2011, p. 1) afirma que a política de bonificação transplantada do universo empresarial para a escola vê a mesma como sendo uma pequena empresa e desse modo, o problema educacional se resolve simplesmente com um choque de gestão. Assim, ele aponta as consequências disso ao afirmar que:

Uma empresa vai bem quando os lucros aumentam, e na escola, o equivalente aos lucros são os resultados dos testes. Se eles aumentam, então a escola vai bem, logo seus profissionais merecem um bônus. Se as notas não aumentam, então alguém tem que ser responsabilizado, ou seja, demitido – tal como se fosse uma fábrica de sapatos. Ocorre que não há intercambiabilidade entre a área dos negócios e a área da educação. São lógicas diferentes. No mercado há ganhadores e perdedores e os ganhadores não têm que se preocupar com os perdedores. A educação é um direito de todos e temos que nos responsabilizar pelo avanço de todos. São lógicas incompatíveis. Os testes ganham então uma relevância extraordinária. Há, entretanto, um princípio antigo, de Campbell, que diz que quanto mais um indicador social é usado para controle, mais ele distorce e corrompe o processo social que ele tenta monitorar.

E de fato é exatamente isso que o sistema de bonificação tem causado nos EUA. Ele tem distorcido e corrompido justamente o processo que ele tenta monitorar, pois tal sistema tem gerado corrupção no interior das redes de ensino.

Recentemente, Beverly Hall, Superintendente do sistema educacional de Atlanta nos EUA, foi demitida do seu cargo em função de que uma investigação governamental encontrou fraude na avaliação de 58 escolas públicas de Atlanta. Na Cidade de Nova York, John Klein deixou o cargo de Superintendente depois que em junho do ano passado a bolha de desempenho da cidade de Nova York explodiu mostrando que as altas notas que os alunos estavam tirando nas escolas estavam infladas (FREITAS, op. cit, p. 2).

Como apontamos anteriormente, o sistema de bonificação por desempenho é defendido pela Fundação Itaú para o Brasil, sistema esse que é uma característica central das escolas *charter*. E os documentos da Fundação defendem tal sistema como sendo um importante elemento para a melhoria da qualidade da educação pública no país e apontam a experiência das escolas *charter* em Pernambuco como exemplo de que tal sistema funciona. Mais adiante falaremos detalhadamente dessa experiência. Por ora, é importante ressaltar que não existe uma avaliação independente dessa experiência e a única que existe foi feita

justamente pela Fundação Itaú, que divulga e defende a implantação das *charter* no Brasil. Assim, podemos inferir que a referida avaliação é no mínimo suspeita.

No entanto, as avaliações feitas nos EUA apontam que, ao contrário do que é propalado pela Fundação Itaú Social, as escolas *charter* não são o sucesso que seus defensores afirmam ter, pois:

As avaliações feitas nos Estados Unidos sobre as escolas *charters* não são alentadoras [...] As escolas *charters* não levaram os americanos a uma melhor posição educacional. Nos testes nacionais igualmente não houve melhora e há quem diga que até piorou. Portanto, estas ações que são no Brasil alardeadas pelos reformadores empresariais como o Movimento todos pela Educação e o Movimento Parceiros da Educação não se mostraram com condições de melhorar a educação no país que mais fez uso destas medidas. Por que devemos acreditar que fariam diferença no Brasil? (FREITAS, op.cit, p. 3).

Outro ponto importante que se percebe nesse contexto é que o conceito de qualidade da educação está diretamente relacionado ao desempenho dos alunos medido por meio de testes padronizados. Em outras palavras, considera-se que a qualidade da educação pode ser medida por meio da quantidade de informações que o aluno apresenta em provas e exames que medem justamente isso. Desse modo, a escola é considerada produtiva quanto maior for o número de alunos aprovados em testes e quanto maior forem as metas alcançadas.

Porém, é preciso enfatizar, conforme afirma Paro (2001, p. 38), que o “produto da educação – o ser humano educado – não se deixa captar por mecanismos convencionais de aferição de qualidade”, pois a educação não se resume apenas a apropriação de conhecimentos relacionados a conteúdos disciplinares de matemática e português, por exemplo. Antes, a educação abarca outros elementos que nem sempre são passíveis de serem mensurados.

A educação se faz, assim, também, com a assimilação de valores, gostos e preferências, a incorporação de comportamentos, hábitos e posturas, o desenvolvimento de habilidades e aptidões e a adoção de crenças, convicções e expectativas. Esses elementos nem sempre são passíveis de medição pelos tipos de testes e provas disponíveis, aferidores de conhecimento e informações [...] A peculiaridade da educação, em sua ligação orgânica com a personalidade e a vida de cada um, não permite a mesma abordagem avaliativa da maioria dos bens e serviços normalmente produzidos na sociedade [...] (PARO op.cit, p. 38).

4.2.5 - O papel dos sindicatos na Reforma educacional de Nova York

Outra consequência nefasta que a Reforma Educacional de Nova York trouxe com a implantação das escolas *charter* tem a ver com a piora das condições de trabalho dos professores e com o enfraquecimento da atuação dos sindicatos.

Segundo Gall e Guedes (op. cit, p. 108), inicialmente a reforma de Nova York sofreu oposição dos sindicatos por que a mesma ameaçou “princípios corporativistas como estabilidade no emprego”. No entanto, a secretaria conseguiu cooptar boa parte desses sindicatos utilizando como estratégia o aumento de salários e um plano de aposentadoria. O que fez com eles passassem a apoiar medidas anteriormente atacadas, tais como a bonificação por mérito e avaliação dos resultados de aprendizado como forma de responsabilizar professores pelo desempenho de seus alunos. Os excertos abaixo são emblemáticos nesse sentido:

O Sindicato dos Professores de Nova York, liderado por Randi Weingarten, negociou uma série de acordos com a Secretaria de Educação, incluindo medidas importantes para a reforma, como o fim das transferências por tempo de serviço (*bumping*) e o sistema de avaliação e prestação de contas. O sindicato conseguiu negociar 43% de aumento em salários para professores da rede, entre 2002 e 2008, e um plano de aposentadoria que permite professores se aposentarem com pensão integral aos 55 anos se já tiverem 25 anos de serviço (ibidem, p. 108).

O sindicato também aprovou uma ação piloto com 39 escolas de ensino médio e 89 escolas de ensino fundamental na cidade, entre as mais carentes, em que professores estão recebendo bônus como recompensa por progressos no aprendizado dos alunos, medidos nos *progress reports*. A iniciativa custará 20,7 milhões e está sendo financiada pelo setor privado. É o primeiro experimento de bônus por mérito envolvendo professores, uma vez que a cidade já vem pagando bônus para diretores e vice-diretores cujas escolas apresentam progresso no aprendizado, no total de 7,2 milhões de dólares em recursos públicos. O bônus dos professores será encaminhado para cada escola, onde será decidido como o dinheiro deve ser distribuído [...] Além do programa de bônus, a secretaria conseguiu, mais recentemente, negociar o processo de avaliação e intervenção nos casos de professores considerados incompetentes por seus diretores (ibidem, p. 108).

Analisando o que representou essa cooptação dos sindicatos para as condições de trabalho, Ravitch (2010, p. 3) afirma que a ausência de entidades de classe permite, por exemplo, que as escolas Charter obriguem seus professores a trabalharem 60 ou 70 horas por semana, sem contar que esses profissionais devem estar 24 horas por dia a serviço da escola. Essa é justamente uma das exigências que constam no contrato assinados pelos professores que trabalham nessa instituição. Desse modo, eles devem estar disponíveis a qualquer momento para atender alunos e pais. Assim, o modelo de funcionamento das escolas charter se baseia:

Em uma forte taxa de renovação do pessoal, pois os professores são obrigados a trabalhar muito (às vezes 60 ou 70 horas por semana) e a deixar o telefone celular sempre ligado, para que os alunos possam localizá-los a

qualquer momento. A ausência de entidades de classe facilita esse tipo de condição de trabalho e é impensável que se possa estender esse funcionamento ao conjunto do país, mesmo que seja porque ele impede que os professores se ocupem da própria família.

Nessa mesma direção, Fortes (2012) afirma que com a inserção das escolas *charter* no sistema educacional de ensino, as condições de trabalho pioraram devido a sobrecarga de horas de trabalho e a falta de autonomia para formularem suas propostas pedagógicas, haja vista que as aulas devem ser direcionadas à preparação dos alunos para os testes padronizados, e a falta de estabilidade. Soma-se a isso, o fato de que a maioria dessas escolas não possuem sindicatos e o regime de trabalho dos profissionais é de contratos renováveis.

As condições de trabalho dos professores também são muito piores, já que trabalham muito mais horas, não têm nenhuma liberdade para formular a proposta pedagógica de suas aulas e não têm estabilidade. No entanto, com o alto índice de desemprego e a política de sucateamento do ensino público, os professores jovens têm ido diretamente para essas escolas (FORTES, op. cit, p. 2).

Nesse sentido, é significativo o comentário de uma professora que trabalhou em uma escola *charter* no bairro de South Bronx, em Nova York, publicado em um blog (maryannreilly.blogspot.com), falando da rotina de trabalho nessa escola ela diz:

Fiquei horrorizada ao descobrir que meu dia inteiro era programado. Lembro de uma lição de matemática sobre os múltiplos de 10. 'Depois de cada verso, diga *uhn* duas ou três vezes no ritmo'. Reduzi a experiência docente a regurgitar linhas de uma página", escreve. "A programação incluía o que, quando e como ensinar, além de como colocar os alunos em fila, como ensiná-los a andar no corredor, o quanto e o quê dar de lição de casa, como arrumar os móveis, como distribuir lápis e giz de cera (REY, 2011, p. 4).

Tudo isso tem contribuído, segundo Ravitch, (2011) para que os professores sejam desmoralizados, pois seus direitos têm sido eliminados, o que faz com que muitos professores desistam da carreira docente.

Os professores estão muito desmoralizados nos Estados Unidos nos últimos dez anos e continuaram com a administração Obama. A profissão docente está sendo atacada em muitos estados, onde os líderes estão aprovando legislações punitivas para responsabilizar os professores caso a pontuação dos testes nas escolas não seja boa. Alguns estados estão proibindo a negociação coletiva entre os sindicatos para enfraquecê-los, eliminando direitos e cortando benefícios. Muitos professores experientes estão desistindo da carreira (RAVITCH, op. cit, p.4).

Devido à falta de profissionais docentes, as escolas *charter* procuram vias alternativas para selecionar e recrutar professores e diretores, e uma delas é por meio de

programas tais como o Teach for America (“Ensine para a América”). Tal programa nasceu a partir da tese defendida por Wendy Kopp em seu trabalho de conclusão de curso que propugnava a ideia de recrutar jovens graduados de universidades de prestígio com a “missão” de ensinar nas escolas mais carentes do país. E inicialmente contou com o apoio de empresas como Mobil, Apple, Merck e Morgan Stanley. Atualmente é financiado por doações de algumas empresas e fundações como, por exemplo:

Em 2000, Don Fisher, fundador da rede de lojas Gap, decidiu doar 8,3 milhões de dólares, desde que a organização conseguisse o mesmo montante de outros patrocinadores. Os bilionários californianos Eli Broad e John Doerr, que tinham ex-professores do Teach for America dirigindo suas fundações, foram os primeiros a responder, e em quatro meses Wendy Kopp tinha conseguido levantar 25 milhões de dólares (GALL e GUEDES, op. cit, p. 72).

Segundo Gall e Guedes (op.cit, p. 73), para fazerem parte do programa os recém-graduados precisam passar por horas de entrevistas e testes feitos com o objetivo de “mensurar suas habilidades organizacionais, perseverança e resiliência” e devem possuir “capacidade de pensar criticamente, influenciar e motivar outras pessoas”.

Cabe assim indagar o que seria esse “pensar criticamente”, pois a meta do programa para 2010 era garantir que de um total de 4.224 novos professores, 80% conseguissem já em seu segundo ano de trabalho nas escolas demonstrar ganhos em aprendizado de seus alunos. Ganhos esses medidos é claro, em *escores* de exames.

Outro ponto de extrema relevância a ser destacado em relação ao programa *Teach for America* é um projeto por ele criado chamado de *New Teacher Project* (“Projeto Novo Professor”), que recruta e treina profissionais de outras áreas que desejam ingressar na carreira de professor e também “auxilia as secretarias a melhorarem suas práticas e regras de recrutamento e seleção de pessoal”. Assim, o programa recruta profissionais das mais diversas áreas tais como “economistas, engenheiros, advogados, publicitários etc. que desejam ingressar no magistério” (GALL e GUEDES, op. cit, p. 72).

Em vista disso, o *New Teacher Project* critica veementemente o contrato que havia sido assinado entre a Secretaria de Educação de Nova York e os sindicatos dos professores que dá preferência à contratação de professores segundo critérios de tempo de serviço. Por isso, o projeto realizou um estudo em 2005 recomendando e até mesmo auxiliando a Secretaria de Educação de Nova York a liderar um esforço de negociação com o sindicato para eliminar as práticas de contratação que davam preferência ao tempo de serviço.

Nota-se desse modo, a desvalorização dos profissionais da educação, uma vez que qualquer profissional de outras áreas pode substituí-lo. É o que se pode observar na citação a seguir:

As escolas *charter* não têm que selecionar um diretor que esteja certificado pelo Estado e pela Secretaria de Educação de Chicago. Elas podem escolher um empresário ou um professor bem-sucedido para ser seu diretor. Essa autonomia faz com que talentos diferentes possam se envolver na educação pública... Há maior flexibilidade para contratar professores também. Nós temos um astrofísico que trabalhava na Nasa e agora ensina em uma de nossas escolas *charter*. Ele não tem certificação como professor, mas quem pode dizer que não conhece a disciplina que ensina? [...] (GUZMAN, 2009 apud DIAS, op. cit, p. 18).

Quanto à escolha de diretores, a Secretaria de Educação de Nova York criou uma academia chamada *Leadership Academy* (Academia de Liderança) para formar novos diretores. Por se tratar de um assunto que desperta o interesse das empresas, a criação dessa academia contou justamente com o apoio da iniciativa privada. Assim, conseguiu levantar 80 milhões de dólares com as fundações do setor privado. A importância dessa academia para a formação se deve ao fato de as “responsabilidades de um diretor de escola urbana em uma típica comunidade pobre de Nova York” ser comparada com a de “um presidente de empresa de médio porte” (GALL e GUEDES, op. cit, p. 9-10).

Essa academia oferece serviços de apoio a diretores novatos, sendo que as escolas pagam por esse serviço devido à “autonomia” que lhes foi concedida com reforma, pois:

De acordo com as diretrizes do novo sistema de autonomia escolar implantado pela reforma, as escolas de Nova York podem pagar pelos serviços da Academia. Um diretor que queira receber tutoria individual de um diretor mentor por um ano paga cerca de 9 mil dólares. Se ele preferir tutoria em grupo, por meio de encontros mensais com um pequeno grupo de diretores e um diretor mentor, custa cerca de 4 mil dólares ao ano. Um diretor também tem a opção de chamar um especialista da Academia para uma consultoria rápida, a fim de resolver um problema pontual. Nesse caso, é cobrado 150 dólares por hora (GALL e GUEDES, op. cit, p. 79).

Nesse contexto, novamente é utilizado a bonificação por desempenho, pois os “melhores diretores”, ou seja, aqueles que conseguem fazer com que suas escolas consigam se sair bem nas avaliações do governo são recompensados, sendo que a cada ano é feita uma revisão sobre o seu desempenho.

Um dos fatores que é apontado pelos reformadores educacionais nos EUA para que o diretor obtenha “sucesso” é conseguir contar com a participação e o apoio dos pais com objetivo de alcançar a melhoria na qualidade da aprendizagem dos alunos. Porém, num contexto em que a qualidade da educação é quantificável e mensurada por meio de testes e

exames, torna-se importante saber que tipo de “participação” se defende e a que propósito ela serve.

4.2.6 - A participação no contexto das escolas *charter*

No intuito de aproximar das famílias da escola, a Prefeitura de Nova York criou a posição de coordenador de pais para cada uma das escolas públicas da cidade. As funções do coordenador são adaptadas de acordo com a realidade de cada escola. Esse profissional tem o papel de ser mediador entre a escola e a família: acolhe os pais, tira dúvidas e ajuda quem não pode participar de reuniões da Associação de Pais e Mestres. Os coordenadores também trabalham na mobilização dos pais, convencendo-os a participarem de oficinas e cursos voltados especificamente para eles.

Certamente são louváveis as iniciativas que visem aproximar os pais da escola de seus filhos. No entanto, essa participação deve servir para assegurar a gestão democrática da escola, que acontece somente quando ela possibilita o envolvimento dos pais na tomada de decisões da mesma. Mas não é isso o que acontece no caso da “participação” existente nas escolas *charter*, pois os pais em momento algum participam da tomada de decisões na escola, não opinam sobre o currículo e nem sobre o funcionamento da organização escolar. Tal qual na empresa capitalista, a participação nesse contexto aparece como uma estratégia que visa o aumento da produtividade. Nesse caso ela está diretamente relacionada à busca de melhoria do desempenho dos alunos em exames avaliativos.

É tanto que os pais recebem premiações pelo excelente desempenho e progresso dos filhos, e essas premiações são defendidas como uma estratégia para atrair a “participação” dos pais. Nesse sentido, Gall e Guedes (op. cit, p. 66) afirmam que:

Muitas vezes, os pais de alunos dedicados têm pouca chance de serem reconhecidos e chamados para a escola. Estas premiações são simples, porém fazem toda a diferença. Alguns professores e o diretor convidam os pais para uma cerimônia rápida, mas que dê um certificado para os alunos que mais se destacaram, por já terem excelentes notas, ou para aqueles que os professores observaram que têm se esforçado mais para alcançar progresso de aprendizagem.

Também a participação dos pais é bem vinda por que ela é aproveitada para trabalhos voluntários na escola. Em vista disso:

Os coordenadores buscam identificar aqueles pais que podem se tornar importantes voluntários e colaboradores do seu dia a dia. Em várias escolas, os coordenadores de pais conseguem despertar o interesse de alguns pais para ajudar em tarefas simples, como caminhar nos corredores, ou na entrada e saída, nos intervalos, na secretaria, mesmo que apenas uma hora por semana. Alguns professores até pedem que estes voluntários entrem na sala

de aula, junto com a “turma do fundão”, dos bagunceiros, para ser mais uma presença de adulto, com o cuidado de não os colocarem na mesma sala dos filhos (GALL e GUEDES, op. cit, p. 66).

Apesar disso, a participação é defendida pelos reformadores educacionais nos EUA como sendo uma forma de promover o trabalho coletivo na escola. Desse modo, a participação, tanto dos pais como dos professores, torna-se indispensável. Mas é interessante perceber a contradição desse discurso, pois ao mesmo tempo em que as escolas *charter* defendem a participação e o trabalho coletivo, promovem também o individualismo e a competição entre os alunos, professores, diretores e entre as próprias escolas da cidade, desconsiderando que participação e trabalho coletivo são incompatíveis com o individualismo e competição.

Nesse sentido, vale ressaltar também que o conceito de participação se fundamenta no de autonomia, e como já mencionado neste trabalho a autonomia promovida pela reforma educacional de Nova York se restringe a administração de recursos de forma eficiente e torna diretores e professores responsáveis pelo futuro da escola, reduzindo assim os seus trabalhos à busca por resultados. Desse modo, a autonomia pedagógica da escola não existe, pois os professores são obrigados a seguirem currículos com conteúdos direcionados para a realização de exames padronizados. Em vista disso, pode-se afirmar que não há de fato, nesse contexto, participação nem tampouco autonomia, pois:

Na conquista da autonomia da escola, está presente a exigência da participação de professores, pais, alunos funcionários e outros representantes da comunidade, bem como as formas dessa participação: a interação comunicativa, a discussão pública dos problemas e soluções, a busca de consenso em pautas básicas, o dialogo intersubjetivo (LIBÂNEO, 2004, P. 103).

Apesar de tudo isso, a Fundação Itaú defende a implantação de escolas *charter* no Brasil, alegando justamente que as mesmas possuem mais autonomia que as escolas públicas em geral e que por isso podem se tornar fontes de ideias para a melhoria do ensino como um todo (GOMES, 2011).

Essa melhoria do ensino é obtida segundo a Fundação Itaú pelo fato de essas escolas possuírem uma gestão compartilhada entre o setor público e o privado o que fazem com que elas tenham melhor desempenho que as escolas públicas regulares. Com base nesse discurso, a Fundação procura mostrar a importância do envolvimento do setor privado na reforma do ensino público, pois no caso de Nova York a reforma só foi possível devido à

forte participação de empresas e fundações do setor privado que implantaram as escolas *charter*.

Em vista disso, a Fundação Itaú procura promover e divulgar iniciativas do setor privado que tentam implantar esse modelo de escola no Brasil. É o caso da experiência desenvolvida em 2004 no estado de Pernambuco que institucionalizou a gestão compartilhada de escolas de ensino médio em tempo integral.

4.3 - A EXPERIÊNCIA DAS ESCOLAS *CHARTER* NO BRASIL: O CASO DE PERNAMBUCO

Entre os anos de 2004 e 2007, em Pernambuco, o modelo *charter* foi implantado como sendo um projeto-piloto em escolas de ensino médio da rede estadual de ensino e a partir de 2008 foi adotado como política pública para o ensino médio. A iniciativa de realizar essa experiência foi tomada pelo empresário Marcos Magalhães, então presidente da Philips na América Latina, que se tornou mentor e principal liderança do setor privado nessa iniciativa. Para implantar esse modelo de escola foi criado o Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE), entidade privada sem fins lucrativos, que se tornou o principal parceiro da Secretaria de Educação nessa empreitada. O ICE contou também com o apoio do governo do Estado, das Secretarias da Fazenda, Planejamento, Casa Civil e Educação. Enquanto o governo do Estado assumiu a função de promover as mudanças legais que regulamentariam essa nova iniciativa, o ICE ficou com a responsabilidade de captar recursos junto ao empresariado para abrir dez escolas *charter*.

Além disso, foi criado um órgão para executar o programa chamado PROCENTRO, que funcionava dentro da Secretaria de Educação e tinha o papel de gerenciar os centros de ensino que faziam parte do Programa. Segundo Magalhães (2008, p. 27) o PROCENTRO é fruto da seguinte constatação:

A de que o Poder Público, por si só, não possui condições de implementar uma escola pública de qualidade para o Ensino Médio. Essa constatação, [...] revela-se nas dificuldades financeiras para o financiamento do Ensino Médio; nos entraves institucionais que dificultam uma gestão eficiente; nas ineficiências observáveis nas taxas de abandono, evasão e repetência neste nível de ensino; na elevada taxa de distorção idade/série dos alunos; na elevada oferta de vagas em cursos noturnos; na baixa qualidade das notas dos alunos no ENEM; e, finalmente, na iniquidade criada por um sistema em que menos da metade dos alunos ingressos na 1ª série consegue concluir a 3ª. As ineficiências e distorções penalizam, fortemente, os alunos que se evadem durante o Ensino Médio.

Dessa constatação, surgiu a parceria entre poder público e setor privado, tal parceria foi formalizada por meio de um Termo de Cooperação Técnica celebrado entre o governo do estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação, e o ICE. Em síntese, o Termo de Cooperação prevê:

- ✓ A busca de resultados concretos com a implantação e a implementação de uma Rede Regional de Escolas Públicas de Ensino Médio de Referência em conteúdo, método e gestão.
- ✓ A mobilização de empresas e empreendedores sociais para, juntamente com o governo, fortalecer e dar sustentabilidade ao empreendimento;
- ✓ A adoção de critérios próprios para a seleção de gestores das escolas;
- ✓ A adoção de critérios de seleção e remoção de professores da rede;
- ✓ A avaliação de gestores, professores e alunos;
- ✓ A adoção de sistemas de incentivo para os professores, em função dos seus próprios resultados e dos resultados dos alunos;
- ✓ A criação de Centros na forma de OS (Organização Social), com participação de municípios, outras organizações sociais e da sociedade civil;
- ✓ A coparticipação dos municípios;
- ✓ A criação de um Conselho Gestor responsável pelo gerenciamento do Centro, bem como previsão de sua composição, responsabilidades e autonomia;
- ✓ A criação do PROCENTRO como órgão executor do programa na Secretaria de Educação (MAGALHÃES, op.cit, p. 27-28).

Os principais elementos do modelo Procentro de escolas *charter*, implantado pelo ICE em parceria com a Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco de 2004 a 2007 são:

- ✓ Alunos, professores e gestores em regime de dedicação exclusiva e tempo integral (das 7 às 17 horas);
- ✓ Critérios específicos e mais rigorosos de seleção, formação e remoção de gestores e professores, sempre com o foco no aprendizado do aluno;
- ✓ Possibilidade de contratação de gestores entre educadores aposentados e profissionais de fora da rede pública escolar;
- ✓ Sistema de avaliação contínua de gestores, professores e alunos a partir dos resultados de aprendizagem, incluindo o progresso individual dos alunos;

- ✓ Diferencial de 125% no salário do professor da rede, além de um sistema de pagamento de bônus anual para os professores e gestores em função dos resultados de aprendizagem alcançados;
- ✓ Criação de um Conselho Gestor responsável pelo gerenciamento de cada Centro, composto de até 15 participantes, com representantes do ICE, da Secretaria de Educação e de organizações locais da sociedade civil;
- ✓ Orientações curriculares claras, com guias de aprendizagem bimestrais por série e por disciplina, diretamente relacionadas ao sistema de avaliação de resultados (DIAS, op.cit, p. 26-27).

Segundo Magalhães (op.cit, p. 21), tanto o PROCENTRO como os Centros de ensino adotam padrões gerenciais trazidos do mundo empresarial. Por isso, há planos, compromissos, metas, resultados, avaliação, incentivos, delegação de responsabilidade e responsabilização. Podemos perceber isso no Plano ou Programa de Ação que cada centro precisa elaborar. Nesse Plano, o objetivo da gestão da escola aparece como sendo um negócio; a filosofia da escola é relacionada a termos como domínio do negócio, enfoque e postura¹⁹.

Nesse contexto, onde a escola é tida como um “negócio”, o diretor, chamado de gestor, é considerado uma figura central, pois a ele cabe a responsabilidade de:

- ✓ Coordenar as ações e integrar os resultados das diversas áreas;
- ✓ Exercer a corresponsabilidade pelos resultados;
- ✓ Coordenar o ciclo de planejamento da instituição mediante o desenvolvimento e ajustes de instrumentos como o Plano de Ação Anual, Regimento Escolar e o Projeto Pedagógico;
- ✓ Elaborar o seu Programa de Ação Gerencial;
- ✓ Promover o desenvolvimento pessoal dos professores e demais profissionais do Centro;
- ✓ Gerir administrativamente o Centro;
- ✓ Administrar os recursos materiais e financeiros destinados ao Centro;
- ✓ Promover um conjunto de ações inovadoras em conteúdo, método e gestão direcionadas à melhoria da oferta e qualidade do Ensino Médio, utilizando

¹⁹ Ver no Anexo A um desses planos de ação.

instrumentos de avaliação para promover a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem;

- ✓ Promover a formação do jovem autônomo, solidário e produtivo, estimulando ações de protagonismo;
- ✓ Promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos docentes, além dos demais componentes da comunidade escolar;
- ✓ Acompanhar o desempenho acadêmico e pessoal dos alunos, bem como o desempenho dos professores;
- ✓ Promover a replicação da experiência do Centro para as redes pública e privada.
- ✓ Articular-se com a comunidade interna e externa ao Centro, desenvolvendo mecanismos de corresponsabilidade pela educação (MAGALHÃES, op.cit, p. 27-28).

Todas essas atribuições aparecem como sendo consequência da autonomia concedida aos gestores e como não poderia deixar de ser nas escolas *charter*, a autonomia tem seu preço, assim, com “mais autonomia”, os gestores dos centros “passaram a ser mais responsabilizados pelo aprendizado de seus alunos, sabendo que podiam ser removidos pela gestão central, caso não demonstrassem resultados” (DIAS, op. cit, p. 32).

Observa-se, nesse contexto, que a gestão está centrada numa liderança individual, de quem dependem todas as decisões, o que fere flagrantemente princípios constitucionais e da própria Lei de Diretrizes e Bases – LDB, como o da gestão democrática, em que a participação da comunidade escolar e local é fundamental para o sucesso da escola.

4.3.1 - As formas de seleção de diretores, professores e alunos

A forma como se selecionam os diretores é considerada pelo PROCENTRO como de fundamental importância. Assim, Magalhães (op. cit, p. 8) critica a maneira como normalmente é feita essa seleção no Brasil. Para ele, um dos maiores problemas da educação brasileira encontra-se na forma de seleção dos Gestores Escolares, pois ora ela ocorre por “indicação política (do prefeito, do vereador, do deputado); ora é por eleição direta (como se democracia e competência fossem sinônimos)”.

Concordamos com Magalhães em sua crítica em relação à questão de se escolher diretor por indicação política, pois nesses casos a “escolha se dá por critério inteiramente subjetivo, ao arbítrio de quem detém o poder estatal” e tem como objetivo favorecer interesses

político-partidários, e não o de “propiciar uma solução adequada à gestão da escola, em direção aos interesses de seus usuários” (PARO, 1997, p. 101).

Entretanto, não concordamos com a crítica feita em relação à eleição direta. É fato que ela por si só não garante a democratização das relações de poder na escola e consequentemente a melhoria da qualidade da educação pública, pois como afirma Santos (2008, p. 148) “não se implanta democracia” e sim “constrói-se na dinâmica das relações, a partir de condições subjetivas, objetivas e coletivas”. No entanto, ela é um instrumento importante nesse sentido, pois nesse caso a legitimidade do diretor é concedida tanto pelos funcionários da escola como pelos seus usuários. Em outras palavras, sua autoridade advém de “um compromisso assumido, num processo democrático de disputa eleitoral, junto ao pessoal escolar e à população usuária da escola” (PARO, op. cit, p. 101).

Tendo em vista essas críticas em relação à forma como são selecionados os diretores, o PROCENTRO estabeleceu seus próprios critérios de seleção. É interessante notar que o gestor não precisa necessariamente fazer parte da rede estadual de ensino. Assim, pode ser tanto pessoas da rede como profissionais não concursados e até mesmo profissionais que não fazem parte da rede de ensino.

Uma das principais inovações do Procentro foi a criação de um processo específico de seleção e formação de gestores para sua rede de escolas. Nesse período, na rede estadual de Pernambuco, os diretores eram escolhidos por eleição direta nas escolas e precisavam ser professores concursados da rede. Não havia um processo de certificação prévia. Embora precisassem elaborar um plano com metas, na prática, quando eleitos, dificilmente eram removidos se apresentassem baixo desempenho durante o tempo de mandato. O Procentro trouxe uma ruptura com essa prática na medida em que estabeleceu a seleção de seus gestores por meio de entrevistas e provas e pôde contratar profissionais não concursados, aposentados ou de fora da rede (DIAS, op. cit, p. 33).

Haja vista que a forma de escolha de diretor fora alterada, foi necessário que se criasse uma regulamentação que amparasse legalmente os critérios estabelecidos pelo PROCENTRO para seleção desse profissional, e assim se deu. Esse tipo de seleção passou então a ser regulamentada pelo Decreto no 26.307, de 15 de janeiro de 2004, e pela Portaria Seduc no 4.593, de 3 de setembro de 2004.

De acordo com esse decreto, para poder concorrer às vagas, os candidatos devem apresentar como requisitos: nível superior; experiência em Administração ou Gestão Escolar, pertencente ou não ao quadro funcional da Secretaria de Educação, e experiência educacional como professor ou gestor na área de educação durante pelo menos cinco anos.

O processo seletivo é dividido em duas etapas: a primeira é eliminatória e a segunda classificatória. A etapa eliminatória é composta de análise do currículo e de uma prova escrita que abrangia conhecimentos gerais, pedagógicos e de gestão educacional. Já a etapa classificatória é composta por uma avaliação do perfil comportamental do candidato e por uma entrevista.

A avaliação é realizada por meio de um teste psicológico no qual são analisadas características “de dominância, influência, estabilidade e conformidade” de cada candidato. Já a entrevista tinha ênfase em “aspectos de cultura geral, comunicação, conhecimentos de gestão e da proposta do Centro” e é conduzida por um grupo de entrevistadores formados por: um representante da Secretaria da Educação; o presidente do ICE; o Gestor do PROCENTRO e um representante das empresas parceiras do programa. Ao final desse processo, são geradas notas e escolhido o candidato que obtiver a maior soma de pontos.

Quanto aos professores, esses são selecionados dentre os concursados efetivos da Secretaria de Educação. A seleção é realizada de acordo com as etapas a seguir:

- ✓ **1ª Etapa - Abertura de Edital pelo Centro:** nele constam o número de vagas disponíveis, o regime de trabalho em tempo integral e as demais condições de trabalho que envolvem avaliações e o sistema de incentivos pelo desempenho.
- ✓ **2ª Etapa - Análise dos currículos:** são avaliados por uma comissão formada por representantes do PROCENTRO, da GRE (Gerência Regional de Educação) e pelo Gestor do Centro. Os critérios consistem na análise dos currículos mediante uma tabela de pontuação que considera, além da titulação de graduação e pós-graduação, a participação em concurso público e o tempo de exercício docente.
- ✓ **3ª Etapa - Reunião de orientação:** os professores pré-selecionados participam de uma reunião de orientação, na qual são apresentados ao Centro. Assim, os professores passam a conhecer as propostas de trabalho do Centro, as expectativas, o nível de exigências e as condições de trabalho.
- ✓ **4ª Etapa - Entrevista:** os professores pré-selecionados participam de entrevistas de seleção. Nessa ocasião também é aplicado um questionário para avaliação do perfil comportamental.
- ✓ **5ª Etapa - Prova de conhecimentos:** os professores escolhidos participam de uma prova de conhecimentos e são selecionados em razão das notas obtidas (MAGALHÃES, op.cit, p. 79-80).

Ao final dessas etapas, os professores são classificados por meio de pontuação obtida na prova de títulos, na prova escrita, na entrevista e também por meio de uma análise de adequação para a função. Todo esse processo de seleção é realizado por uma empresa de consultoria especializada.

Como se pode perceber, os professores ao serem selecionados para trabalhar nesses centros, são informados das condições de trabalho que eles terão ali e, conseqüentemente, sabem que passarão por avaliações contínuas de desempenho que determinam se serão mantidos ou não na escola, bem como o valor de seu bônus financeiro. Os indicadores de desempenho docente incluem:

- ✓ Índice de aprovação da comunidade em relação ao Centro;
- ✓ Evolução do Índice Geral de Aproveitamento dos Estudantes no SAEPE (Sistema de Avaliação dos Estudantes no Estado de Pernambuco);
- ✓ Índice de aprovação dos estudantes em relação ao desempenho do Centro e do professor;
- ✓ Avaliação externa aplicada aos estudantes baseada em vestibulares anteriores.
- ✓ Cumprimento do Programa.
- ✓ Participação em atividades com os estudantes, como em feiras de ciências;
- ✓ Cumprimento do conteúdo do programa de ensino, a partir dos guias de aprendizagem (DIAS, op. cit, p. 42).

Tendo em vista que o professor é responsabilizado pelos resultados dos seus alunos, o mesmo precisa dedicar-se exclusivamente ao Centro, assim não pode tirar licença nos três primeiros anos e também não pode faltar às aulas. Nesse sentido, é significativo o depoimento de uma gestora de um dos centros:

O professor faz uma prova de conteúdo. Como é que deixam uma pessoa lecionar uma disciplina se ela não a domina nem no nível do segundo grau? Nosso professor não pode tirar licença-prêmio nos três primeiros anos. Se quiser fazer mestrado, vai ter que estudar no fim de semana ou à noite. Professor nosso não pode faltar. Se ele faltar por motivo de doença, outro professor do Centro tem que estar inteirado do plano de aula e se encarregar de cobri-lo (MONTARROYOS, 2008, apud DIAS, op. cit, p. 43).

Além disso, os professores precisam assimilar a cultura, a filosofia e os valores do PROCENTRO, quais sejam:

- ✓ Os professores, como os demais membros do Centro, são considerados educadores, e não apenas professores. O regime de trabalho em tempo integral

significa, prioritariamente, atenção total ao aluno. O professor é responsável pela educação do aluno durante todo o tempo, dentro e fora da sala de aula;

- ✓ Há uma cultura organizacional que deve ser assimilada e vivida pelo professor.
- ✓ Existe um programa de ensino organizado e estruturado, que deverá ser ministrado nos prazos previstos. Além disso, as metas de aprendizagem devem ser alcançadas;
- ✓ A Proposta Pedagógica – existente, a ser elaborada ou revista – baseia-se nos conceitos, princípios pedagógicos e no Programa de Ensino propostos pelo PROCENTRO;
- ✓ O professor recebe não apenas orientações, mas apoio efetivo do Coordenador Pedagógico e meios adequados de trabalho;
- ✓ O professor é avaliado por vários indicadores e recebe incentivos pelo desempenho.

Um dos aspectos apontado pela Fundação Itaú como sendo fator de sucesso nos centros de ensino do PROCENTRO é a política salarial adotada ali, pois embora os professores tenham que se dedicar integralmente à escola, tal dedicação é compensada com um salário 125% maior que o salário do professor da rede, além de um sistema de pagamento de bônus anual em função dos resultados de aprendizagem alcançados. Tal política salarial seria a responsável pela melhoria da qualidade do ensino ministrado pelos professores, daí o diferencial de qualidade dessas escolas em relação às demais da rede pública regular de ensino. Assim, os “altos” salários oferecidos atraíam os professores e o processo de seleção escolhia os mais qualificados para ocuparem as vagas oferecidas, excluindo desse modo os menos qualificados.

É indiscutível que os professores precisam e merecem ser bem remunerados pelo seu trabalho. No entanto, a ideia defendida pela Fundação Itaú relega o fato de que não é apenas com salários melhores que se resolverá o problema da baixa qualidade da força de trabalho docente e, conseqüentemente, se conseguirá a melhoria da educação pública brasileira, pois tal situação é produto de “décadas e décadas de descaso para com o ensino”, o que requer, portanto, “medidas profundas e amplas que, em muitos casos, só apresentarão resultados satisfatórios a longo prazo”, pois:

Não é de um dia para o outro que se conseguirá atrair professores qualificados para a escola pública. Mesmo um programa que denote vontade política dos governantes no sentido de pagar salários justos e oferecer condições adequadas de trabalho não poderá fazer a mágica de conseguir que

a grande proporção de professores pouco qualificados atraídos para o ensino público durante tantos anos passe, de um momento para outro, a exercer de forma competente suas atribuições. Só no decorrer dos anos, a partir da permanência de uma política de valorização da educação e de seus profissionais, é que a cadeia de fatores acima mencionada tenderá a desfazer-se [...] (PARO, 1997, p.97).

Em relação aos critérios de seleção dos alunos, inicialmente o PROCENTRO queria selecioná-los por critérios de mérito. No entanto, o Ministério Público impediu a continuidade dessa estratégia alegando que a mesma era discriminatória. Em vista disso, a seleção foi feita apenas por critérios de localização geográfica – os alunos eram então recrutados dentro de uma determinada região devidamente demarcada. Mas, segundo Magalhães (op. cit, p. 85), devido ao fato de a demanda ter sido muito maior que o número de vagas ofertadas pelos centros, o critério decisivo passou a ser o histórico escolar. Contudo, verificou-se que esse documento não guardava nenhuma relação com o nível de conhecimento apresentado pelos alunos nos testes a que eles eram submetidos ao chegarem às escolas. Falando sobre isso, o referido autor afirma que:

Fizemos uma seleção de alunos concluintes da oitava série, para começar o primeiro ano de nível médio, pelo histórico escolar. Nós queríamos fazer uma prova, mas o Ministério Público proibiu, pois é considerado discriminação. Então, usamos o histórico escolar. Alunos da rede pública... só tinha gênio. Você olhava: 8, 9, 10. Só tinha gênio. Eu até falei para os professores: ‘Vocês aqui vão ter uma vida extremamente fácil, pois com alunos desse calibre vai ser uma vida tranquila’. Mas sugeri que fosse feita uma avaliação de entrada, uma ‘provinha’ de 8ª série; 40% tiraram zero em Matemática. O sistema inteiro é ineficiente, o aluno sabe que não teve aula e sabe que não merece aquela nota. Nós já estamos habituando o jovem, desde garoto, a conviver com fraudes... A minha conclusão é a seguinte: a escola pública brasileira está projetada para não funcionar... quando nós começamos a nos confrontar com essa situação... uma das constatações que tivemos foi a de que nós projetamos uma escola para um aluno que não existe.

4.3.2- Os custos envolvidos na implantação de uma Escola Charter

Segundo Dias (op. cit, p. 30-32), inicialmente foram investidos 400 mil reais na infraestrutura física com a construção de laboratórios, bibliotecas, salas temáticas e consultoria. Tendo em vista que os prédios onde funcionavam essas escolas eram cedidos ou construídos pela prefeitura, os principais custos de funcionamento estavam relacionados aos recursos humanos (salário-base complementado por adicional salarial de período integral, bônus por desempenho e encargos), que girava, anualmente, em torno de 1,4 milhão de reais.

Já os custos com refeições, uniforme escolar, livros didáticos, material de apoio, material de limpeza e manutenção chegavam a 1,1 milhão de reais ao ano. Aos alunos eram assegurados todos os livros didáticos, três refeições por dia, uniforme e transporte escolar. As

despesas com refeição eram terceirizadas e correspondiam a um custo diário de quatro reais em média, incluindo café da manhã, almoço e lanche. No terceiro ano de funcionamento desse modelo de escola, o custo anual por aluno era de 2,5 mil reais.

É interessante destacar que até o ano de 2005, com exceção do salário-base dos professores, coberto pela rede estadual, todos os outros itens eram custeados pelo ICE e parceiros. No entanto, na medida em que o programa foi crescendo, houve diminuição significativa da participação do setor privado nos custos dessas escolas. Em 2006, quando o número de escolas subiu de 2 para 13, o ICE se responsabilizava apenas pelo investimento inicial e, em 2007, quando a rede de escolas *charter* já contava com 20 Centros e 10 mil alunos e o custo total para mantê-las era de quase 56 milhões de reais, apenas 5% desse valor cabia ao setor privado. Os outros 95% restantes eram cobertos pelo Estado. Conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 7: Despesas reais de investimento e custeio dos centros – 2001-2007

Ano	Estado	Parceria	Total	Nº de centros	Nº de alunos
2001	-	4.000.000	4.000.000	-	-
2002	137.000	1.135.000	1.272.000	-	-
2003	160.000	2.000.000	2.160.000	-	-
2004	424.080	2.000.000	2.424.080	1	320
2005	3.824.146	6.400.000	10.862.344	2	960
2006	16.893.099	5.800.000	22.693.099	13	4.620
2007	53.240.000	2.500.000	55.740.000	20	9.815

Fonte: Instituto de Corresponsabilidade Educacional, 2008.

Percebe-se na experiência de Pernambuco que praticamente todo o financiamento dessa proposta sai dos cofres públicos e o Banco Itaú alardeia sua responsabilidade social e usa como *marketing* essa proposta de escolas *charter* por meio do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, além do que, como vimos no terceiro capítulo dessa dissertação, boa parte dos recursos que o Banco aplica em seus Programas Sociais no fundo também é público, porque vem de isenções fiscais e/ou outro tipo de renúncia.

Soma-se a isso também, o fato de que os investimentos do Itaú nesse Programa se dão especialmente sob a forma de divulgação do mesmo, por meio da criação de publicações que visam disseminar a proposta de gestão defendida pelo Banco. Desse modo, a Fundação Itaú Social busca:

[...] com a divulgação de publicações, contribuir com as ações de gestores, de educadores, de empresários e de políticos brasileiros envolvidos na melhoria da qualidade das escolas públicas, ampliando o conhecimento na área educacional a partir de experiências que permitam iluminar os nossos desafios educacionais. Para isso, a Fundação traz propostas de estudos de campo de inovações educacionais que vêm sendo testadas e que possam subsidiar esses profissionais. O primeiro caso estudado foi a reforma educacional de Nova York, que começou a ser implementada há dez anos [...] (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2011, p. 36).

Assim, o Banco investe seus recursos com vistas a disseminar no País as mesmas estratégias utilizadas na Reforma educacional de Nova York, por isso foi aos EUA com o objetivo de entrevistar gestores, professores e diretores que estão envolvidos no contexto da Reforma. A partir daí, foi lançada a publicação “A Reforma Educacional de Nova York – Possibilidades para o Brasil”. O material procura, ao fim de cada capítulo, relacionar o caso estudado à realidade brasileira pensando em possibilidades e propostas que possam inspirar gestores em nosso país. A publicação foi finalizada em 2009, com tiragem de seis mil exemplares para todo o Brasil, sendo entregue a secretários estaduais, municipais, além de ser disseminada em seminários promovidos pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e Ministério da Educação que são parceiros da Fundação Itaú Social (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, op.cit, p. 36).

Em 2011, a Fundação organizou uma nova publicação, focada em duas estratégias da reforma adotadas na rede estadual paulista: apoio e acompanhamento dos docentes e coordenadores pedagógicos, por meio da tutoria; e a contratação de coordenadores de pais. O material, voltado para diretores, coordenadores pedagógicos e professores, foi distribuído nacionalmente junto às revistas “Nova Escola” e “Gestão Escolar”, ambas da editora Abril. Outro estudo desenvolvido foi justamente a análise da experiência do PROCENTRO em Pernambuco (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, op.cit, p. 36).

Observa-se desse modo, como o Banco tem se empenhado em divulgar a sua defesa em torno da gestão privada da escola pública, defendendo-a como a chave para a melhoria da educação pública brasileira e tomando como parâmetro para alcançar essa “qualidade” a Reforma do sistema de educação pública de Nova York, que tem como principal elemento as escolas *charter* - escolas públicas com gestão compartilhada pelo setor privado. É interessante como o Banco exalta tal Reforma como sendo uma experiência de sucesso que proporcionou a melhoria dos índices educacionais demonstrados por meio de indicadores de aprendizagem.

No entanto, como já demonstrado neste trabalho, essas propostas não se mostraram eficazes na educação norte-americana, agravando ainda mais a crise da educação pública naquele País. Assim, é de suma importância refletirmos sobre a implantação dessas mesmas propostas no Brasil e nos perguntarmos o que realmente queremos para a educação pública brasileira.

4.3.3 - A Reforma Educacional de Nova York: Possibilidades para o Brasil?

Adotamos como subtítulo dessa seção o título de um dos documentos do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, mas não como uma afirmação e sim como uma indagação propositiva no intuito de desvelar o que está por trás do referido Programa. Pois, à medida que analisamos os documentos do Programa observamos que, ao apresentar a Reforma de Nova York e o modelo de escola *charter*, a todo o momento a Fundação Itaú busca mostrar a aplicabilidade disso no contexto educacional brasileiro.

Assim, é de suma importância analisarmos as implicações de uma gestão pautada nos valores do mercado na educação pública brasileira, a partir do que é proposto pela Fundação Itaú Social.

Fazendo paralelo com a forma com que foi adotada nos EUA, a Fundação Itaú propõe que a descentralização e a autonomia sejam introduzidas no sistema educacional brasileiro sem que o governo abra mão de certa centralização no que diz respeito aos sistemas de monitoramento, cobrança e apoio às escolas.

Nesse sentido, observamos que a autonomia é entendida como uma consequência da descentralização. No entanto, o que fica claro é que a descentralização aqui colocada se restringe a delegar responsabilidades às escolas e dar a elas “autonomia” para cumprirem com tais responsabilidades e, concomitantemente a isso, ao Estado caberá o papel de monitoramento e cobrança dos resultados. É preciso enfatizar que a maneira como se propõe essa descentralização já acontece no Brasil independente da Fundação Itaú.

O que há de novo nesse sentido é a ideia defendida pela Fundação Itaú de se buscar flexibilizações na legislação brasileira, que permitam encontrar possibilidades para lidar com diretores e escolas que não apresentem resultados satisfatórios; em outras palavras, de puni-los por isso. Assim, descentralização e a autonomia devem vir acompanhadas de sanções. Isso pode ser claramente percebido no excerto a seguir onde vemos a proposta da Fundação nesse sentido:

No Brasil, apesar dos esforços de descentralização e municipalização do ensino público, redes estaduais e municipais de ensino ainda estão longe de oferecer o tipo de autonomia de gestão que Nova York implantou em suas escolas. Mesmo em redes públicas onde diretores são eleitos pela comunidade escolar, eles não têm poder para selecionar seus professores e contratar a assessoria técnica que considerem ideal para sua escola. Em grandes redes como São Paulo, o problema de escala é ampliado pelo fato de o sistema ser altamente centralizado. Essa centralização pode reduzir a eficiência até de processos básicos, como distribuição de material didático, compra de equipamentos, pintura e reformas dos prédios escolares [...] Uma análise jurídica, verificando possíveis flexibilizações da legislação, permitiria encontrar possibilidades para lidar com diretores e escolas que não apresentam resultados satisfatórios (GALL e GUEDES, op. cit, p. 34-35).

É justamente na questão da autonomia que a Fundação Itaú ancora sua defesa em torno da adoção do modelo de escolas *charter* no Brasil, pois segundo ela o diferencial dessas escolas reside no fato de elas possuírem maior autonomia por terem sua gestão compartilhada entre os setores público e privado. Nesse sentido, mais uma vez a Fundação ressalta a necessidade de se rever a legislação brasileira, mais especificamente a Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, no intuito de criar maior segurança jurídica e institucional às iniciativas de parceria público-privada na educação:

Áreas como a da saúde têm utilizado mais amplamente a legislação que rege as OS nas parcerias público-privadas. Na educação, essa é uma iniciativa ainda pouco disseminada, em parte porque a Lei das Diretrizes Básicas da Educação (LDB), de 1996, estabelece que recursos públicos da educação só podem financiar escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas em forma de bolsas de estudo, o que torna instável a regulamentação das escolas *charter* no Brasil. Seria importante que a discussão em torno da revisão da LDB pudesse contemplar de forma mais clara o que na prática já vem funcionando, criando maior segurança jurídica e institucional às iniciativas de parceria público-privada na educação (DIAS, op.cit, p. 22).

E de fato, apesar de a LDB estabelecer que recursos públicos da educação só podem financiar escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas em forma de bolsas de estudo, na prática isso já não é um impedimento para que as escolas *charter* sejam implantadas. O caso de Pernambuco é um exemplo claro disso, pois o governo do Estado assumiu a liderança de promover as mudanças legais que regulamentaram a implantação do PROCENTRO.

E assim como no contexto americano, a autonomia que a Fundação defende que seja concedida às escolas as torna responsável pelo seu sucesso ou fracasso, tanto que quando se refere a essa autonomia os documentos do Programa “Excelência em Gestão” a chama de “autonomia escolar com maior responsabilização”. Assim, falando sobre a autonomia nas escolas *charter* de Pernambuco, a Fundação Itaú diz que:

Diretores das escolas *charter* possuem autonomia para redirecionar e, em casos-limite, até demitir professores que não estejam alcançando as metas de aprendizado. Assumem o papel de liderança pedagógica na escola, acompanhando e se responsabilizando pelo que acontece dentro da sala de aula. Além disso, têm uma maior responsabilização por resultados de aprendizado (DIAS, op.cit, p. 72).

Fica claro que descentralização e autonomia estão diretamente relacionadas ao aumento das responsabilidades dos atores escolares que, conseqüentemente, são responsabilizados pelo bom desempenho da escola. Tal desempenho é medido a partir de indicadores quantitativos, pois o que se observa na experiência de Pernambuco é que as escolas com o modelo *charter*, como não poderia deixar de ser, têm ênfase clara em resultados.

É justamente por isso que a proposta pedagógica dessas escolas é diferente das demais escolas públicas de Pernambuco, pois possuem padrões exigentes de desempenho com sistema de incentivos e sanções, com vistas a elevar o desempenho dos alunos medidos por meio de exames avaliativos.

E nesse aspecto, mais uma vez percebemos que tipo de autonomia existe nessas escolas, pois as mesmas oferecem currículo e métodos de ensino direcionados para melhorar os déficits acadêmicos dos alunos. Em vista disso, as escolas do PROCENTRO possuem orientações curriculares claras, com guias de aprendizagem bimestrais por série e por disciplina, diretamente relacionadas ao sistema de avaliação de resultados.

Apesar disso, a autonomia é colocada como elemento primordial desse modelo de escola. O documento que descreve a experiência de Pernambuco destaca que o PROCENTRO concedia “autonomia” para que as escolas elaborassem seus projetos pedagógicos²⁰, porém, tal projeto deve ser elaborado de acordo com diretrizes curriculares, grades horárias, materiais didáticos, critérios de avaliação, fichas pedagógicas e demais orientações pedagógicas do PROCENTRO.

Além disso, até mesmos as aulas são previamente elaboradas, pois o PROCENTRO por meio de um instrumento chamado Guia de Aprendizagem²¹, explicita o que deve ser ensinado pelo professor. Percebe-se assim que, a autonomia tão enfatizada nesse contexto, não passa de uma “autonomia decretada”, assim ela circunscreve-se aos limites impostos pelo PROCENTRO.

Os guias de aprendizagem, que explicitavam de forma bem prática o que deveria ser ensinado, constituíram-se em um importante elemento do

²⁰ Ver no Anexo B o Projeto Pedagógico de um dos centros (escolas *charter*) de Pernambuco.

²¹ Ver o Anexo C o modelo de um desses Guias de Aprendizagem.

programa para a garantia da qualidade do ensino em sala de aula. Bimestralmente, os professores dos Centros precisavam fazer um plano a partir do guia de aprendizagem, em que colocavam no papel tudo o que realmente iriam trabalhar em sala de aula. O aluno recebia uma cópia e outra era colocada na parede de cada sala de aula. O jovem podia então acompanhar se o professor estava dando ou não um determinado conteúdo (DIAS, op.cit, p. 47).

Ao analisarmos o projeto pedagógico das escolas *charter* de Pernambuco podemos perceber que ele segue os moldes do planejamento estratégico empresarial que, segundo Chiavenato (1993, p. 185), é “um conjunto de objetivos e de políticas principais capazes de guiar e orientar o comportamento da empresa a longo prazo”. Seguindo esse modelo de planejamento, o projeto pedagógico define, dentre outras coisas, a visão, a missão, as metas e as ações da escola. Esse tipo de planejamento tem ênfase na busca de resultados.

Consideramos o planejamento como uma ferramenta de suma importância para direcionar a vida da escola e, quando bem utilizado, serve para construir novas relações de poder no contexto escolar. Assim, concordamos com Santos (2008, p. 115), quando diz que:

[...] o planejamento escolar pode se transformar em importante ferramenta no processo de construção de novas relações de poder, aqui entendido como algo que emerge entre os sujeitos em relação, a serviço de seus interesses e necessidades, para um ensino-aprendizagem efetivo e de qualidade, visando ao desenvolvimento de todos, tendo como parâmetro a emancipação e a liberdade humana.

No entanto, para que o planejamento de fato contribua para a construção de relações de poder democráticas e para um ensino-aprendizagem que tenha como parâmetro a emancipação e a liberdade humana, é necessário que o mesmo seja “produto do diálogo com os sujeitos escolares, da satisfação das necessidades, dos interesses comuns do grupo”. Assim, quando o planejamento é feito sem a efetiva participação dos sujeitos escolares serve apenas para conservar a realidade e não para transformá-la. Em outras palavras, o planejamento só poderá contribuir para a construção da democracia e para “humanização do homem” se o mesmo for realizado tendo como base “uma prática organizada, coletiva e reflexiva” (ibidem, p. 123).

Tendo em vista que o planejamento nas escolas *charter* de Pernambuco não é fruto do diálogo e da participação dos sujeitos diretamente envolvidos no processo escolar, fica claro que ele não contribui para a formação da cidadania e tampouco para a democratização das relações no interior da escola, pois como afirma Gadotti (1994, p. 27) “a participação e a democratização num sistema público de ensino são um meio para a formação

da cidadania” e essa “formação se adquire na participação do processo de tomadas de decisões”.

Em vista disso, os professores que trabalham nessas escolas precisam adaptar-se a currículos padronizados, seguindo corretamente os guias de aprendizagem. Os que conseguem adaptar-se à rotina imposta nessas escolas são considerados excelentes profissionais.

Percebe-se desse modo que a qualidade docente está diretamente vinculada a sua capacidade de seguir, por assim dizer, a “bula” imposta por aqueles que de fato dirigem as escolas *charter*, no caso de Pernambuco o ICE e seus parceiros²². E os professores dessas escolas seguem a “bula” em troca de incentivos salariais, como a bonificação por desempenho adotada nessas escolas.

Isso, a nosso ver, é bastante preocupante, pois nesse contexto, onde se procura transferir a lógica de administrar do capital para dentro da escola pública, é vital que os professores tenham capacidade de análise crítica da realidade, para conseguirem lançar mão de fazeres pedagógicos criativos que vão em direção contrária às práticas capitalistas que tentam ocupar ou invadir o espaço educativo e certamente não é seguindo a “bula” criada pelos reformadores empresariais da educação que eles conseguirão fazer isso.

Soma-se a isso um fator mais agravante ainda, que é a aceitação por parte dos professores da política de bônus meritocrática, que é quando os mesmos têm seus salários atrelados ao desempenho apresentado por seus alunos em *escores* de exames, haja vista que, quando os professores aceitam esse tipo de política, significa para os empresários que esses profissionais são compráveis assim como as mercadorias, e isso não muda as atuais condições de trabalho docente. O exemplo do que aconteceu com os professores nos EUA está aí para provar isso.

Nesse contexto, a avaliação é utilizada como forma de monitoramento e responsabilização por resultados. Pois, nas escolas *charter* de Pernambuco os professores são avaliados e seus bônus medidos a partir de indicadores ligados diretamente ao desempenho dos alunos no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, nos vestibulares e de acordo com a evolução do índice geral de aproveitamento dos estudantes no SAEPE (Sistema de Avaliação dos Estudantes no Estado de Pernambuco).

Nesse sentido, a qualidade da educação é mensurada por meio de indicadores quantitativos. Isso pode ser percebido quando a Fundação Itaú destaca os resultados obtidos em 2008 pelos alunos das escolas *charter* de Pernambuco em exames como o Enem e os

²² O ICE tem como Parceiros empresas como: ABN-AMRO/BANDEPE, CHESF, ODEBRECHT, PHILIPS e AVINA.

vestibulares, para demonstrar a qualidade dessas escolas em comparação com as demais escolas:

Os resultados obtidos pelos formandos dos Centros em exames como o Enem e os vestibulares provam de forma quantitativa que é possível que estudantes da rede pública superem o déficit de aprendizado do ensino fundamental [...] no exame do Enem, os estudantes do Procentro obtiveram notas acima da média para escolas públicas e particulares de Pernambuco, superando também médias de outros Estados e a nacional. Enquanto a média nacional na prova objetiva foi de 37,27, os alunos do Procentro obtiveram 44,27, acima da média não apenas de Pernambuco, mas também de redes como a do Distrito Federal e do Rio Grande do Sul, que apresentam os melhores índices (DIAS, op.cit, p. 66).

Queremos deixar claro que não somos contra o uso da avaliação. Muito pelo contrário, a avaliação, quando usada para revelar informações úteis, mostrando a alunos e professores o que está sendo ou não aprendido e quando os resultados são utilizados para diagnosticar problemas de aprendizagem, torna-se um instrumento legítimo que deve sim ser usado na educação, pois sem avaliação permanente não há como redirecionar e/ou modificar ações. O grande problema na verdade reside no que está sendo avaliado e para o que está servindo essa avaliação, pois o que se observa na proposta da Fundação Itaú é que a mesma tem se tornado um mecanismo de responsabilização de professores e gestores da rede pública.

E isso é muito sério, pois quando o objetivo da avaliação restringe-se a responsabilização, sob a forma de punição e recompensa, perdem-se de vista os objetivos essenciais da educação e, como aconteceu em Nova York, acaba gerando distorções – como avaliações inflacionadas. Além disso, essas avaliações não incluem todos os atores responsáveis pela capacidade das escolas em prover um bom ensino, como é o caso poder público.

Nesse respeito, fazendo considerações sobre a possibilidade de implantar um sistema de avaliação no Brasil que responsabilize diretores e professores pelo desempenho de seus alunos, Gall e Guedes (op. cit, p. 44) afirmam que o crescente uso de avaliações e a publicação de resultados por escola, feitos por meio de avaliações nacionais, como é o caso da Prova Brasil e o Enem, “são passos positivos em direção a uma maior responsabilização de professores e gestores da rede pública”. Assim, elas defendem o sistema de incentivos e sanções e a ideia de que o Brasil precisa criar “estratégias políticas e flexibilidades legais para introduzir sanções a diretores, professores, supervisores de escolas que não conseguem reverter o fracasso escolar”.

Em Nova York, a autonomia e o sistema de avaliação só deram resultado porque puderam contar com um sistema de incentivos e sanções, em que

gestores precisaram sair de uma zona de conforto muito parecida com a criada pela estabilidade de emprego de um diretor ou professor concursado. Vários Estados já iniciaram o processo de implantação de incentivos financeiros por mérito, como Minas Gerais e São Paulo, onde há o pagamento de bônus anual a escolas que apresentam progresso no aprendizado de seus alunos. Contudo, tanto redes estaduais quanto municipais precisariam também encontrar estratégias políticas e flexibilidades legais para introduzir sanções a diretores, professores, supervisores de escolas que não conseguem reverter o fracasso escolar. Faltam, muitas vezes, mecanismos de responsabilização do diretor pelos resultados de aprendizado (ibidem, p. 44.).

A conclusão que se pode tirar da citação acima é a de que, para a Fundação Itaú Social, um dos fatores que contribuem para o mau desempenho das escolas públicas brasileiras é a estabilidade que os concursos públicos oferecem aos diretores e professores, daí a necessidade de se criar um sistema avaliativo que implique em sanções para que os mesmos saiam da “zona de conforto” criada pela estabilidade de seus empregos.

Falando sobre a ideia de responsabilizar os gestores educacionais pela qualidade da educação, Freitas (2011) diz que a mesma não é nova, ao contrário, vem de longa data, entretanto no Brasil, em termos legais, ela começa a ganhar forma nos últimos anos, pois vários projetos de lei foram produzidos e se encontram em tramitação no Congresso Nacional tentando criar a base legal para a responsabilização. Recentemente, esses projetos foram reunidos em um só e, atualmente, o projeto carro-chefe ao qual se encontram apensadas a maioria das iniciativas é o PL 7420/2006 de autoria da deputada Raquel Teixeira, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Nesse Projeto de Lei há:

[...] posicionamentos que propõem a responsabilização como um processo que envolve a fiscalização da obtenção de metas de progressão acadêmica pela escola, medidas a partir de testes padronizados. Ou seja, não é apenas o gestor ou a destinação e aplicação de recursos que está em jogo, mas o cumprimento de certas metas de aprendizagem que não dependem apenas da disponibilidade ou não de dinheiro (FREITAS, op. cit, p. 3).

O referido autor afirma que os chamados reformadores empresariais da educação, e aí incluímos o Banco Itaú e todos os empresários que compõe o Movimento Todos Pela Educação, que defendem as teses da responsabilização, meritocracia e privatização, vão pressionar para que a lei de responsabilidade educacional brasileira crie as bases para a privatização do sistema educacional no Brasil, fortalecendo a ideia de pagamento por mérito e, como bem sabemos, tais setores têm muito mais força que os movimentos dos trabalhadores e de suas entidades representativas.

Esse tipo de responsabilização é chamada por Freitas (op. cit, p. 4) de responsabilização “de cima para baixo”, pois se transfere para escolas responsabilidade “associada a premiações ou punições. Muito conveniente para os governos em todos os níveis”. No entanto, ele afirma que não se pode negar a necessidade de haver uma lei de responsabilidade educacional, pois a “educação é um direito e um bem público, deve ser organizada pelo Estado e, portanto, quem não o faz prejudica gerações inteiras e deve pagar por isso”. Mas, é preciso ter em mente que não será apenas uma lei de responsabilidade educacional, “que poderá alterar positivamente o interior da escola, passando a produzir o sucesso educacional das crianças”, pois é fato reconhecido “que mais de 60% dos fatores que causam o fracasso escolar estão fora da escola”, e muito menos uma lei tal qual está tramitando no Congresso Nacional conseguirá fazer isso.

Em vista disso, a concepção de responsabilização que se propõe é diferente da defendida pelos reformadores empresariais da educação. O que pode ser tido como aceitável nesse sentido é que :

Se exija de cada ator do sistema educacional sua parcela de responsabilidade, em um processo de negociação bilateral em que a escola, protagonista do processo, tem suas responsabilidades delimitadas, assim como também os responsáveis pela administração do sistema – em especial, na questão da criação das condições adequadas de funcionamento do sistema educacional – carreira, salários, infraestrutura, capacidade administrativa, etc. Nesse caso, o indicador de sucesso não é apenas o desempenho do aluno em um teste padronizado. Este é apenas um dos componentes da avaliação do desempenho da escola e, além disso, há indicadores para os gestores cumprirem também (carreira, tamanho de turma, piso salarial, recursos, infraestrutura, custo-aluno etc.) (FREITAS, op. cit, p. 5).

Concordamos com Freitas de que o sucesso de uma escola não pode ser medido apenas pelo desempenho de seus alunos em testes padronizados, como pretende a Fundação Itaú ao defender a utilização da avaliação como meio para punir gestores e professores. Nesse contexto, a qualidade de ensino é centrada em indicadores quantitativos semelhantes aos que são utilizados na economia. Desse modo, a educação é subordinada a um caráter técnico “onde o custo-benefício, investimento e retorno são equações comuns como em qualquer negócio mercantil” (SANTOS, 2012, p. 28).

Acreditamos sim que dados quantitativos possam ser utilizados para avaliar a qualidade de nossas escolas, mas não devem ser tomados, a partir de padronizações, como únicos e principais indicadores nesse propósito. Pois, a qualidade necessária à educação deve estar “centrada no processo de formação dos alunos na direção de um ensino aprendizagem efetivo, para o desenvolvimento de todos”, e o parâmetro para se alcançar essa qualidade deve

ser a “emancipação e a liberdade humana” e não os resultados apresentados por alunos em exames padronizados (ibidem, p. 24).

Não se pode desprezar também o impacto que o empenho da Fundação Itaú de implantar nas escolas públicas brasileiras o modelo de escolas *charter* tem sobre o currículo da escola e, conseqüentemente, sobre o papel que a ela é reservado, pois como já destacado, no caso de Pernambuco, o currículo foi padronizado e direcionado para preparar os alunos para se saírem bem nos exames nacionais e nos vestibulares, fazendo com que professores e alunos se preocupassem mais com isso do que “com a apreensão do saber e com o gosto pelo conhecimento”. Nesse contexto, onde a meta principal da escola é preparar bem os alunos para testes, disciplinas como história, literatura, geografia, ciências, arte, música, dança são colocadas em segundo plano e o foco recai sobre as disciplinas de língua portuguesa e matemática, que em geral são as mais cobradas nos exames (PARO, 2001, p. 35).

Outro aspecto importante que é bastante destacado nos documentos do Programa “Excelência em Gestão Educacional” tem a ver com envolvimento e a participação dos pais na escola, tal participação é apontada como fundamental para a melhoria da aprendizagem do aluno. E, no caso de Pernambuco, destaca-se que nos “três anos iniciais de implantação dos Centros, a taxa de participação das famílias foi de 68%” (MAGALHÃES, op.cit, p. 122).

Concordamos plenamente que a participação e o envolvimento dos pais na escola onde seus filhos estudam é um elemento importante na busca pela qualidade da escola pública em nosso país, mas nos perguntamos: que tipo de participação pode haver em uma escola em que as decisões sobre currículo, proposta pedagógica e planos de aulas são tomadas de cima para baixo, onde os sujeitos escolares tornam-se meros aplicadores (no caso dos professores e diretores) e meros receptores (no caso dos alunos) de orientações previamente elaboradas?

É importante que nós educadores, que almejamos uma efetiva gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, nos façamos essa pergunta, pois a participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, haja vista que ela possibilita o envolvimento tanto dos profissionais que nela trabalham como daqueles que são seus usuários na tomada de decisão da escola. E essa tomada de decisão envolve a definição dos objetivos da escola que se dá, dentre outras formas, por meio da construção coletiva de seu projeto político pedagógico.

E nesse sentido, não se pode abrir mão da autonomia, pois como nos lembra Libâneo (op. cit, p. 102), uma gestão democrática-participativa tem “na autonomia um de seus mais importante princípios”, o que implica a livre escolha de objetivos e processos de trabalho e a construção conjunta do ambiente de trabalho”. Fica claro desse modo, que o modelo de

gestão defendido pela Fundação Itaú não contribui para uma participação efetiva e, conseqüentemente, para a democratização das relações escolares, haja vista que os sujeitos envolvidos nessas relações não são os autores na condução dos rumos da escola da qual fazem “parte” e sim meros expectadores.

Observa-se assim o descompasso entre o modelo de gestão defendido pela Fundação Itaú e a gestão democrática defendida há muito pelos educadores para escola pública brasileira e garantida legalmente na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96. Nas palavras de Dourado (1998, p. 79) a gestão democrática é definida como sendo um:

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade da criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Do exposto acima, depreendemos que a gestão democrática passa, como não poderia deixar de ser, pela criação de canais efetivos de participação e, certamente, as escolas públicas brasileiras não caminharão nessa direção se adotarem como modelo de gestão o que é proposto pela Fundação Itaú, pois os mecanismos de gestão adotados no modelo de escolas *charter* vão de encontro com o princípio da gestão democrática da educação que está consubstanciado tanto na LDB como na Constituição Federal de 1988²³.

A LDB 9.394/96 em seu artigo 14 estabelece que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades” e baseado nos seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Já o artigo 15 dessa mesma Lei estabelece que os sistemas de ensino devem “assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

²³ A constituição Federal de 1988 no seu Art. 206, determina que o ensino será ministrado com base em sete princípios e entre eles está “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

Vemos assim, que a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, a autonomia pedagógica e administrativa e a gestão democrática “são elementos fundamentais na construção da gestão da escola” (FERREIRA, op.cit, p, 306).

No entanto, em uma gestão que tem o mercado como prioridade e não o ser humano, esses elementos tomam conotações totalmente diversas do seu sentido original. Por exemplo, a autonomia pedagógica, “compreendida como a liberdade de cada escola construir seu projeto pedagógico” passa a ter “seu caráter limitado” quando “tais projetos são elaborados de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelo processo de avaliação”. Fica claro assim, que nas escolas *charter* não existe autonomia pedagógica, pois como já apontado anteriormente, essas escolas não possuem liberdade para construir seu projeto pedagógico e nem os professores de definir o que será ensinado (OLIVEIRA, 2011, p. 104).

Em vista disso, não temos a menor dúvida ao afirmar que o modelo de gestão defendido pela Fundação Itaú não contribui, como era de se esperar de uma gestão gerencial pautada nos valores de mercado, para a emancipação humana e tampouco para a cidadania. Lembrando que, quando falamos em cidadania, não estamos restringindo o papel da escola a preparar pessoas para o exercício dela, mas principalmente para a construção da mesma, pois entendemos que:

A escola no regime democrático deve ser a escola da cidadania, a que prepara “governantes”, promovendo a inclusão social, na nova sociedade do conhecimento. Tornam-se “governantes” os que interferem nos rumos da sociedade, seja pela qualidade do trabalho, seja pela participação política nos sindicatos, associações, partidos políticos e todas as formas que influenciam as decisões, tanto públicas quanto privadas. Enfim, são “governantes” os verdadeiros cidadãos (BORDIGNON e GRACINDO, 2011, p.158).

Nesse sentido, não se pode esquecer que o “conceito fundamental da cidadania é a autonomia”. Fica claro, portanto, que uma escola que é subserviente e “mera reprodutora de ordens e decisões elaboradas fora do seu contexto”, como acontece nas escolas *charter* de Pernambuco, jamais poderá contribuir para a formação de verdadeiros “governantes”.

Nesse ínterim, mais uma vez chamamos atenção para o tipo de participação que se desenvolve no contexto das escolas *charter*, que não passa de um “mero processo de colaboração, de mão única, de adesão, de obediência às decisões” tomadas pelos parceiros que assumem a gestão da escola. O que se observa nesse contexto não é uma participação efetiva, que gera compromisso com o trabalho desenvolvido na escola, e sim subserviência, que está muito longe de ser participação (BORDIGNON e GRACINDO, 2011, p.170).

Além disso, o que podemos perceber no discurso da Fundação Itaú Social é que a qualidade da gestão da escola pública materializa-se nos diretores, professores e na relação família-escola mascarando e reduzindo assim um problema que é estrutural a uma questão meramente técnica ou operacional.

Não discordamos de que uma boa gestão “seja um elemento importante na construção de uma escola de qualidade”, mas é necessário que esse elemento seja “combinado com um conjunto de outros fatores”, e entre eles está a melhoria dos salários dos profissionais de educação, não por meio do atrelamento de seus salários a uma política de bonificação por mérito, como pretende a Fundação Itaú, e sim por meio:

[...] de um plano de carreira, cargos e salários; de melhores condições de trabalho, com formação continuada acadêmica e, até em serviço dos professores, cuja lotação se dê numa única unidade escolar; bibliotecas escolares bem equipadas e em instalações compatíveis com uma formação integral; salas de aulas com adequado número de alunos, espaços de convivência na escola, dentre outras medidas (SANTOS, 2012, p 26).

A este propósito é interessante notar que a Fundação Itaú e os demais empresários do Movimento Todos pela Educação, tentam vincular na mídia a ideia de que o professor é tudo. Há meses podemos observar uma propaganda na televisão onde ouvimos uma bela música com frases do tipo: “a base de toda conquista é o professor”, “a fonte de sabedoria é o professor”, e por aí vai. Embora, aparentemente, se passe aos desavisados a ideia de que se está valorizando os professores, o que está por trás disso na verdade é a ideia de responsabilização, pois para esses reformadores educacionais:

[...] a culpa pela defasagem de aprendizagem dos alunos é da ineficiência do professor. Ao invés de se moverem pela lógica da profissionalização docente, os reformadores desvalorizam a formação inicial e defendem que salário e progresso na carreira sejam baseados na produtividade dos professores, medida pelo desempenho de seus alunos nos testes padronizados (OLIVEIRA e MENEGÃO, 2012, p. 656).

Assim, com o discurso de que a gestão compartilhada entre o setor público e o privado, nos moldes das escolas *charter*, é a solução para a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil, a Fundação Itaú tem conseguido influenciar as políticas educacionais de vários estados brasileiros e introduzir na gestão das escolas públicas princípios como o da remuneração por mérito para os professores e a generalização dos testes de avaliação, dentre outros.

Para exemplificar o que acabamos de afirmar, o modelo PROCENTRO tornou-se em 2007, política pública para o Ensino Médio em Pernambuco por decisão do governador do estado. E com o objetivo de levar para toda a rede estadual de Nível Médio a metodologia PROCENTRO (conteúdo, método e gestão), foi elaborado pelo ICE um plano denominado Visão 2014 que tem dentre seus objetivos:

- ✓ Reconfigurar até 2014 a rede escolar de Nível Médio do estado, com a transformação das atuais escolas convencionais em novas escolas, ainda em tempo parcial, porém com a jornada expandida, que utilizem a metodologia dos Centros, ou seja, com professores em tempo integral, devidamente avaliados e bonificados, atendendo dois turnos (manhã e tarde) e com a infraestrutura das escolas melhoradas pela implantação de laboratórios e bibliotecas;
- ✓ Instalar até 2014 seiscentos e cinquenta escolas nos moldes *charter*.

E não é apenas em Pernambuco que observamos que as políticas educacionais estão sendo conduzidas de acordo com padrões gerenciais trazidos do mundo empresarial. Falando sobre o que está acontecendo no estado de São Paulo, Oliveira e Menegão (op.cit, p. 656) afirmam que:

Empresários, grandes empresas e fundações se mobilizam em movimentos e associações, como “Todos pela Educação” e “Parceiros da Educação”, com objetivo de “melhorar o aproveitamento escolar dos alunos”, influenciando e contribuindo com as políticas públicas de educação através de ações de parceria junto a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e as escolas (envolvendo desde formação continuada de professores/coordenadores, reforço escolar, a elaboração de plano de ação da política educacional e das escolas), além de ações de mobilização em torno de suas diretrizes e de divulgação dos resultados das metas por eles estabelecidas.

Já citamos anteriormente que a Fundação Itaú, no bojo do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, implantou em parceria com a Secretaria de educação do estado de São Paulo, duas estratégias utilizadas na reforma educacional de Nova York: tutoria e coordenador de pais. Falando sobre o que consiste a técnica de tutoria a Fundação Itaú (2011, p. 34-35) diz que:

No eixo de apoio ao professor, as propostas alavancam a gestão pedagógica, por meio da formação dos coordenadores pedagógicos com a introdução da técnica de tutoria. Foram contratados três tutores de Língua Portuguesa, três tutores de Matemática e dois tutores para trabalharem aspectos da gestão pedagógica com o professor coordenador. Os tutores de coordenadores pedagógicos são responsáveis por trabalhar de forma integrada com o professor coordenador da unidade escolar; motivar e despertar o interesse no

desenvolvimento das práticas propostas; orientá-los sobre suas rotinas de trabalho, ampliar o conjunto de informações sobre novos materiais, artigos, textos e endereços da internet, entre muitas outras ações. Já a tutoria de professores incluiu o planejamento de atividades curriculares e sequências didáticas, o desenvolvimento e a condução de aulas conjuntas com o professor e a avaliação de aprendizagem na sala de aula, entre outras rotinas.

Falando sobre esses programas que introduzem nas escolas tutores, Oliveira e Menegão (op. cit, p. 657) afirmam que os mesmos contribuem para a desvalorização e precarização da profissão docente, pois:

[...] introduzem nas escolas – por meio dos próprios sistemas públicos, organizações e parcerias entre ambos – “monitores”, “oficineiros”, “tutores”, “*trainees*”, ou seja, profissionais sem experiência/qualificação docente, contratados temporariamente para atuar com os alunos em atividades culturais, esportivas, artísticas, e de reforço escolar, especialmente em escolas de vulnerabilidade social, caracterizando a natureza marginal desses programas. Por trás disso, nota-se a desresponsabilização do Estado em prover professores bem formados na área e em melhorar as condições de trabalho da categoria docente.

Soma-se a isso, a criação da política de bônus para os profissionais da educação do estado de São Paulo que foi normatizada em 2009. Tal política possibilitou a abertura de um mercado para a indústria das consultorias, “que recebem a responsabilidade de definir projetos de governos, elaborar os testes de larga escala” e, também, “realizar pesquisas encomendadas, financiadas pelos cofres públicos e grupos de executivos e fundações” e entre essas Fundações está a Fundação Itaú Social. (OLIVEIRA e MENEGÃO, op.cit, p. 656).

Vemos assim que estratégias semelhantes às criticadas por Diane Ravitch no contexto educacional americano, vêm direcionando as mudanças em vários sistemas estaduais de educação e têm influenciado as propostas de gestores públicos, partindo da premissa que a gestão privada é a solução para a ineficácia da educação.

Em vista disso, fazemos nossas as palavras de Azevedo (2011) ao prefaciар o livro traduzido para o português de Diane Ravitch “Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação”. Nele, o referido autor afirma que a educação brasileira encontra-se diante de uma encruzilhada e nós educadores, portanto, temos diante de nós a disputa por dois tipos de escola totalmente diversos: “uma escola pública revigorada, solidária, democrática, entendida como direito” que de fato cumpra com o seu papel social de formar cidadãos atualizados e críticos que sejam capazes de reconhecer seus direitos e de criar novos direitos e de também contribuir para a transformação da sociedade onde vivem; ou uma escola “empobrecida e reconfigurada pela

competição, pela redução às avaliações quantitativas e pelos métodos meritocráticos, próprios do reducionismo de mercado”.

Acreditamos ser esse o desafio que se apresenta a nós educadores: por qual tipo de escola iremos lutar? A resposta dependerá em muito do conceito que temos em relação ao papel que cabe à educação e, conseqüentemente, do que queremos para o futuro da escola pública brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se entender, ao longo do percurso empreendido durante essa pesquisa, as implicações do Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social na gestão da escola pública brasileira. E tal entendimento só foi possível quando, primeiramente, passamos a reconhecer e identificar o papel do Estado na condução dos direitos sociais e sua relação com as classes sociais existentes. Compreendemos e avaliarmos a ação estatal foi de suma importância para identificarmos quem, no final das contas, se beneficia de suas deliberações e ações.

Nesse contexto, constatamos que as parcerias público-privadas se acentuam no Brasil no período em que o Estado, atendendo ao receituário neoliberal, foi reformado e junto com isso os direitos sociais tais como saúde, habitação e educação deixaram de ser ofertados de forma exclusiva pelo Estado e passaram a ser ofertados também na esfera privada. Para tanto, cria-se um ordenamento jurídico de sustentação para que sejam incorporados novos protagonistas na relação Estado e sociedade.

Em outras palavras, para que a incorporação de novos entes – empresas, ONGs, fundações, etc. – na relação Estado e sociedade fosse efetivada e amparada do ponto de vista jurídico, o Estado brasileiro reordena o marco legal e cria várias leis que irão regular a relação público-privada, entre estas leis estão as da parceria, dos contratos de gestão, das OSCIPs e das OS. Desse modo, o Estado pode fazer contratos de gestão e atuar diretamente com o privado, alocando recursos e assessoramento técnico.

É interessante que, nesse contexto, a “sociedade civil” é circunscrita à figura do Terceiro Setor. Este último surge como sendo um novo personagem, agora além do Estado e do mercado existe um novo setor que tem como característica ser não governamental e não lucrativo. É organizado, independente e mobiliza a dimensão voluntária do comportamento das pessoas. Assim, o Terceiro Setor é definido como sendo a própria sociedade civil, porém a ideia de sociedade civil que aparece nesse contexto é a de uma arena onde os conflitos são deixados de lado e os indivíduos se associam de forma cooperativa no intuito de colaborar, empreender e realizar atividades que atendam às necessidades coletivas. Desse modo, ela é reduzida a recurso gerencial, pois cabe aos indivíduos o papel de organizar-se, de forma autônoma, com o objetivo de dar às políticas públicas não apenas sustentabilidade, mas também recursos.

E é justamente nesse cenário que a Fundação Itaú Social se insere, pois a implementação de seus Programas sociais, como é o caso do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, ampara-se legalmente na lei das parcerias público-privadas, nas

chamadas Organizações Sociais e nos Contratos de Gestão. Além disso, tal Fundação faz parte das entidades que compõem o chamado Terceiro Setor e advoga como sendo sua e também da sociedade de um modo geral a responsabilidade para com as políticas sociais, mais particularmente, para com a educação, haja vista que para a referida Fundação o Estado não dá conta sozinho de desempenhar tal responsabilidade de forma eficiente e com qualidade.

Além disso, para a Fundação Itaú, o diagnóstico para a baixa qualidade da educação é a má gestão da escola pública e a solução apresentada então é aplicar no Brasil a Reforma Educacional feita em Nova York que tem como base o modelo de escola *charter*. Basicamente, o que a Fundação defende é que as escolas públicas continuem sim a serem financiadas pelo poder público, porém sua gestão deve ser repassada para quem genericamente tem mais capacidade de administrar, que são as instituições privadas. Assim, estratégias do mundo dos negócios são trazidas para dentro da escola e utilizadas na sua gestão - é a escola gerida na lógica do privado. Em outras palavras, introduzem-se concepções de gestão privada nas instituições públicas sem, contudo, alterar a propriedade das mesmas, que continua a ser financiada com o dinheiro público.

Ao analisarmos a origem dessa tendência de se aplicar na gestão das escolas públicas os mesmos princípios e métodos de gestão utilizados na empresa capitalista constatamos que embora, a escola e, conseqüentemente, a administração escolar já existissem muito antes do capitalismo, é quando ele se torna hegemônico e começa a determinar as relações sociais que ela passa a ser organizada visando atender os interesses do capital.

Entretanto, é com a reestruturação do capital ocorrida a partir dos anos de 1970, quando as empresas capitalistas adotam novas formas de gestão do trabalho, que a educação aparecerá como elemento mediador de integração econômica. Nesse contexto, à escola cabe unicamente o papel de preparar para o mercado de trabalho. Sua relevância então passa a ser associada exclusivamente ao econômico. Para tanto, não basta apenas conformar a formação do indivíduo para tal propósito. É vital também nesse processo que a gestão da educação esteja voltada para tal objetivo. Desse modo, a gestão da educação passou a ser concebida para articular a escola pública às novas determinações da mundialização dos mercados.

Em vista disso, a chamada gestão da qualidade total, que é uma forma de gestão privada, passa então a ser introduzida nas escolas públicas brasileiras. Essa forma de gestão se preocupa, dentre outras coisas, com a racionalização e a produtividade do sistema educacional. Assim, a ênfase desse modelo de gestão privada é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. Em virtude disso, conceitos como participação, descentralização, autonomia e avaliação são recontextualizados sendo, desse modo,

associados à ideia de gerenciamento de recursos com vista à produtividade do sistema educacional.

Busca-se, portanto, por meio da implantação do modelo gerencial de gestão ou Gestão da Qualidade Total nas escolas públicas, viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação pautada em mecanismos e concepções do mercado sem alterar a sua propriedade, que continua sendo pública, porém com gestão privada. É justamente nessa lógica que o Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social se baseia. O desenvolvimento desse Programa é uma das formas que o Banco Itaú tem utilizado para cumprir com a sua responsabilidade social.

Uma análise acerca do conceito de Responsabilidade Social Empresarial nos apontou que as ações desenvolvidas nesse contexto, direcionadas para o campo educacional, possuem uma concepção de educação meramente instrumental que não contribui para a emancipação do homem. E esperar que isso seja possível por meio das ações de RSE é no mínimo ilusório, pois jamais as empresas irão promover uma educação emancipadora, haja vista que isso significaria um “tiro no próprio pé”, ou seja, uma ameaça a sua própria existência.

Além disso, constatamos que, embora as ações de responsabilidade social empresarial sejam apontadas por seus defensores como um meio para diminuir as desigualdades sociais e contribuir para o desenvolvimento do país, o que realmente move essas ações é o interesse das empresas de conquistarem mais consumidores, pois vincular a imagem da empresa às ações de responsabilidade sociais é fator de lucro, haja vista que cada vez mais os consumidores valorizam as empresas socialmente responsáveis que se “preocupam” com o bem-estar da comunidade e com a preservação do planeta. Além disso, não se pode esquecer também a influência que isso tem sobre o desempenho dos empregados.

Fica claro desse modo, que as empresas não realizam tais ações sociais porque são “boazinhas” e se preocupam com os mais necessitados, e sim porque elas são obrigadas a isso, como exigência do capital. O próprio sistema capitalista, ao naturalmente gerar desigualdade, acaba por diminuir o número de pessoas que possuem condições para consumir os produtos produzidos pelo mercado. E sob essa concepção, é preciso atenuar essas desigualdades para que mais pessoas possam se tornar clientes e principalmente tenham condições de consumirem e, conseqüentemente, fortalecer o sistema econômico vigente. As ações de RSE atualmente têm cumprido esse papel. Parece ser isso que o Banco Itaú entende quando afirma que seus investimentos em educação pretendem formar melhores clientes.

Daí, a razão que leva o referido Banco a direcionar boa parte de suas ações de responsabilidade social para o campo da gestão educacional, defendendo nesse contexto, a importância das alianças ou parcerias entre diferentes setores sociais, governamentais e não governamentais. Para tal propósito, defende também que o Brasil adote para o seu sistema educacional as mesmas estratégias utilizadas na Reforma Educacional de Nova York, que tem como principal elemento o modelo de escolas *charter* que são escolas financiadas pelo sistema público, mas sua gestão é feita por entidades privadas.

Foi possível observar nos documentos do Programa “Excelência em Gestão Educacional” que essas escolas são apontadas como sendo um sucesso devido aos bons índices educacionais apresentados por seus alunos. Isso se deve, segundo a Fundação Itaú, ao fato de as mesmas terem todo o seu funcionamento voltado para obter “bom” desempenho escolar, desempenho este medido pelos *scores* obtidos em exames padronizados. Nesse contexto, há uma generalização dos testes avaliativos. Soma-se a isso também o princípio da remuneração por mérito para os professores. Defende-se também a “autonomia” da escola, afirmando que essas escolas possuem muito mais autonomia que as demais escolas públicas da rede de ensino. Além disso, a participação dos pais é uma bandeira bastante levantada pelas escolas *charter*.

No entanto, embora a Fundação Itaú defenda que a educação norte-americana melhorou em muito com a adoção desse tipo de escola, constatamos que a realidade concreta não condiz com o que é apresentado nos documentos do Programa. Pois, mesmo depois de duas décadas de aplicação, o ensino não melhorou nos EUA. Os resultados da educação orientada pelos princípios do mercado são pífios e contraproducentes, materializados por baixo desempenho e não por sua elevação.

Os mecanismos de premiação com adicionais de salários aos professores pelo bom desempenho dos alunos obtidos em testes levaram os professores a desenvolverem formas de burlar os resultados, ou mesmo só preparar seus alunos para fazerem testes, fragilizando assim o sistema, consentidos pela gestão que também é pressionada. Nesse ínterim, os professores passaram a investir no ensino de truques necessários para os alunos responderem à testagem com êxito em detrimento de uma formação consistente em todas as áreas do conhecimento. Nessa direção, o currículo foi reduzido à habilidades básicas em leitura e matemática, associados a recompensas e punições por meio das avaliações.

Além disso, conceitos como qualidade, participação, descentralização, autonomia e avaliação são associados à ideia de gerenciamento de recursos com vistas à produtividade do sistema educacional. Isso ficou bastante evidenciado no contexto americano após a

reforma educacional do seu sistema. Nesse ínterim, a descentralização se configura como sendo a concessão de mais poder para o diretor e a autonomia está relacionada ao uso de recursos financeiros de forma eficiente.

Tendo em vista que os termos autonomia e descentralização são associados à ideia de gerenciamento de recursos e à preocupação com os resultados mensurados por meio de um sistema de avaliações que abrangem tanto exames internos como externos, as escolas trabalham com metas de produtividade para conseguirem obter resultados exitosos e assim não sofrerem sanções que vão desde a demissão dos diretores e professores até o fechamento total da escola. Assim, descentralização e autonomia estão diretamente relacionadas ao aumento das responsabilidades dos atores escolares, que consequentemente são responsabilizados pela eficiência e eficácia da escola.

Desse modo, a autonomia adotada na reforma educacional de Nova York, que transfere aos diretores e professores a responsabilidade pelo futuro da escola e reduz os seus trabalhos à busca por resultados em avaliações que nem sempre condizem com a realidade da escola. É uma “autonomia decretada”, pois cria um padrão de autonomia para todas as escolas renegando o fato de que a verdadeira autonomia é construída pelos indivíduos que a compõem, dentro é claro, das suas margens de autonomia relativa.

Consequentemente, nesse contexto, a avaliação se configura como sendo uma forma de contrapartida à “autonomia” concedida às escolas, pois por meio dela exige-se uma prestação de contas focada nos resultados de aprendizado. Desse modo, a avaliação não é encarada como um meio de revelar informações úteis, mostrando a alunos e professores o que está sendo ou não aprendido; os resultados não são utilizados para diagnosticar problemas de aprendizagem. Ao contrário, eles são utilizados como forma de monitoramento e responsabilização por resultados.

Assim, o sistema de avaliação adotado assenta-se nos incentivos e sanções baseados nos resultados de aprendizagem. É a partir deles que a Secretaria de Educação demite os diretores das escolas que não apresentam bom desempenho e não apenas o diretor, mas também a equipe escolar inteira pode ser demitida.

Quanto à participação, percebemos que a mesma é amplamente defendida pelos reformadores educacionais nos EUA como sendo uma forma de promover o trabalho coletivo na escola. Desse modo, a participação, tanto dos pais como dos professores, é tida como indispensável. Mas é interessante perceber a contradição desse discurso, pois ao mesmo tempo em que as escolas *charter* defendem a participação e o trabalho coletivo, promovem também o individualismo e a competição entre os alunos, professores, diretores e entre as

próprias escolas da cidade, desconsiderando que participação e trabalho coletivo são incompatíveis com o individualismo e competição.

Levando em consideração que o conceito de participação se fundamenta no de autonomia, constatamos que a autonomia pedagógica da escola não existe, pois os professores são obrigados a seguirem currículos com conteúdos direcionados para a realização de exames padronizados. Em vista disso, pode-se afirmar que não há de fato, nesse contexto, participação nem tampouco autonomia.

Além disso, os pais não participam da tomada de decisões na escola, não opinam sobre o currículo e nem sobre o funcionamento da organização escolar. Tal qual na empresa capitalista a participação nesse contexto aparece como uma estratégia que visa o aumento da produtividade, nesse caso ela está diretamente relacionada à busca de melhoria do desempenho dos alunos em exames avaliativos.

Apesar de tudo isso, tem-se buscado implantar esse modelo de escola no Brasil e a experiência de Pernambuco foi pioneira nesse sentido. O PROCENTRO, órgão responsável por executar o modelo de escola *charter*, adotou parâmetros e critérios próprios de seleção de diretores, professores e alunos, bem como o sistema de bonificação por desempenho, utilizando o resultado dos alunos em exames avaliativos para premiar ou punir as escolas. Em vista disso, a avaliação é utilizada como forma de monitoramento e responsabilização por resultados. Em outras palavras, essas escolas adotam padrões gerenciais trazidos do mundo empresarial. Por isso, há planos, compromissos, metas, resultados, avaliação, incentivos, delegação de responsabilidade e responsabilização.

Assim, nesse contexto, descentralização e autonomia estão diretamente relacionadas ao aumento das responsabilidades dos atores escolares, que conseqüentemente são responsabilizados pela eficiência e eficácia da escola. Eficiência e eficácia medidas a partir de indicadores quantitativos, pois o que se observa na experiência de Pernambuco é que as escolas com o modelo *charter*, como não poderia deixar de serem, têm ênfase clara em resultados.

E apesar de apresentar a autonomia como sendo um elemento marcante na gestão de suas escolas, constatamos que embora se concedesse “autonomia” para as mesmas construírem seu Projeto Pedagógico, tal projeto devia ser elaborado de acordo com diretrizes curriculares, grades horárias, materiais didáticos, critérios de avaliação, fichas pedagógicas e demais orientações pedagógicas do PROCENTRO. Em vista disso, as escolas tornam-se subservientes e simples reprodutoras de ordens e decisões elaboradas fora do seu contexto.

Além disso, ao analisarmos o projeto pedagógico das escolas *charter* de Pernambuco percebemos que ele segue os moldes do planejamento estratégico empresarial. Seguindo esse modelo de planejamento, o projeto pedagógico define, dentre outras coisas, a visão, a missão, as metas e as ações da escola.

Consideramos o planejamento como uma ferramenta de suma importância para direcionar a vida da escola e, quando bem utilizado, serve para construir novas relações de poder no contexto escolar. No entanto, para que o planejamento de fato contribua para a construção de relações de poder democráticas e para um ensino-aprendizagem que tenha como parâmetro a emancipação e a liberdade humana, é necessário que o mesmo seja fruto do diálogo com os sujeitos escolares, da satisfação das necessidades, dos interesses comuns do grupo.

Tendo em vista que, o planejamento nas escolas *charter* de Pernambuco não é fruto do diálogo e da participação dos sujeitos diretamente envolvidos no processo escolar, fica claro que ele não contribui para a formação da cidadania e tampouco para a democratização das relações de poder no interior da escola.

Nessa direção, nem mesmo os professores têm autonomia de produzir suas próprias aulas, haja vista que as mesmas são previamente elaboradas, pois o PROCENTRO por meio de um instrumento chamado “Guia de Aprendizagem”, explicita o que deve ser ensinado pelo professor. Desse modo, o currículo foi padronizado e direcionado para preparar os alunos para se saírem bem nos exames nacionais e nos vestibulares, fazendo com que professores e alunos se preocupassem mais com isso do que com a apreensão do saber e com o gosto pelo conhecimento.

Constata-se assim que o modelo de gestão defendido pela Fundação Itaú não contribui para uma participação efetiva e, conseqüentemente, para a democratização das relações escolares, visto que os sujeitos envolvidos nessas relações não são os autores na condução dos rumos da escola da qual fazem “parte” e sim mero expectadores-operadores. Assim, o tipo de participação que se desenvolve no contexto das escolas *charter* de Pernambuco não passa de um mero processo de colaboração, de mão única, de adesão, de obediência às decisões tomadas pelos parceiros que assumem a gestão da escola.

Um dado interessante que foi possível perceber na experiência de Pernambuco é que praticamente todo o financiamento dessa proposta sai dos cofres públicos e o Banco Itaú alardeia sua responsabilidade social e usa como marketing essa proposta de escola *charter* por meio do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, além do que boa parte dos recursos

que o Banco aplica em seus Programas Sociais no fundo também é público, porque vêm de isenções fiscais.

As análises feitas ao longo dessa pesquisa deixam claro que o modelo de gestão baseada nos parâmetros do mercado defendida pela Fundação Itaú social não foi capaz de melhorar o sistema educacional americano, muito pelo contrário agravou ainda mais a crise da educação pública nesse país.

E a forma como esse modelo tem sido utilizado no Brasil, deixa claro que as escolas públicas brasileiras não caminharão em direção a uma gestão democrática, e muito menos conseguirão cumprir com o seu papel social que é o de formar cidadãos que tenham consciência de seus direitos e que participem de forma efetiva e ativa da construção de políticas que de fato contribuam para a melhoria da educação do nosso país. Pois, quando as escolas são geridas tendo como parâmetro princípios mercadológicos elas tornam-se empobrecidas, haja vista que sua função se resume a preparar trabalhadores para eficientemente servirem ao capital.

Consideramos importante ressaltar que, ao fazermos a crítica contra a introdução de mecanismos do mercado na escola pública, não estamos defendendo a ideia de que a escola não deva se modernizar no sentido de melhorar suas relações e formas de organização e estrutura. Muito pelo contrário, temos a plena consciência de que ela necessita modificar-se, radicalmente, pois, caso contrário, ela pode ficar totalmente superada e isolada diante dos avanços científicos e tecnológicos.

Assim, no intuito de reverter o quadro histórico de carências no campo educativo, é importante que a escola utilize os referenciais de modernização que são baseados nos avanços científico-tecnológicos, principalmente na área da administração e de relações humanas com vistas a buscar a qualidade da educação sempre negada aos históricos usuários da escola pública. Mas não incorporar os mecanismos e princípios da lógica mercantil na gestão dessa educação, em nome da modernização. Desse modo, a escola estará mais bem preparada não só para formar cidadãos que se reconheçam como possuidores de direitos e com condições de garanti-los, mas, acima de tudo, que sejam capazes de ajudar a criar outros direitos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Giovanni. **Dimensões da Reestruturação Produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. 2ª edição – Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6, 2007.
- ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático; In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.). Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1995.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de. **A efetividade dos contratos de gestão na Reforma do Estado**. São Paulo: RAE - Revista de Administração de Empresas. Jul./Set. 1999, v. 39 n. 3 p. 42-52.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2011, 15ª edição.
- ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima. **Tecnologias organizacionais e qualificação os aspectos atitudinais da qualificação**. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996, 110 p.
- BALL, STEPHEN J. **Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar**. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: edições 70, 1994.
- BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do estado brasileiro. In: In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999 p. 107-147.
- BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996.
- BEHRING, E. R e BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortes, 2011.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Escola e cidadania**. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/escola-e-cidadania/>. Acesso em: 10/11/2012.
- BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1997.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política**. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1987.
- BORDIGNON, Genuino. GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 147-176.

BORON, Atílio. **El Estado y las “reformas del Estado orientadas AL mercado. Los “desempenos” de La democracia em América Latina.** América Latina: estado e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003 p. 19-67.

BRASIL. **Decreto Lei nº 137 de 27 de maio de 1991.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D725.htm>. Acesso em: 19 de julho de 2012.

BRASIL. **Decreto lei nº 2.487 de 02 de fevereiro de 1998.** Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislação/decreto2487.asp>>. Acesso em: 19 de julho de 2012.

BRASIL. **Decreto lei nº 2.488 de 02 de fevereiro de 1998.** Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislação/decreto2487.asp>>. Acesso em: 19 de julho de 2012.

BRASIL. Decreto nº 3100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9790 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui a disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, republicado em 13 de julho de 1999, por ter saído com incorreções, no DOU de 1º de julho de 1999.

BRASIL. **Emenda Constitucional 19/98.** Disponível em: <www.sefa.pa.gov.br/legisla/leg/diversa/constEmenda/emendas/emendaconst%2019.htm>. Acesso em: 19 de julho de 2012.

BRASIL. Lei Federal 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União.** Brasília, 30 de dezembro de 2004.

BRASIL. Lei Federal Nº 9.637 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que mencionam e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 18 de maio de 1998.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. **Diário Oficial da União.** Brasília, 24 de março de 1999.

BRASIL/ Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília. Novembro de 1995.

BRASIL/MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: PDE, 2007.

BRASIL. LDB: **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:** lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. – 6. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. 2007. Disponível em: <http://www.reformadagestaopublica.org.br/>. Acesso em: 03/12/2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Brasília: Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SOLA, Jorge Wilhelm and Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. UNESP/ENAP, 1999 p. 67-116.

BUCCI, Eugênio. A solidariedade que não teme aparecer. In: _____; KEHL, Maria Rita. **Videologias**. São Paulo: Boitempo, 2004a. p. 180-187.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Reestruturação Produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação**. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

CERQUEIRA, Patrícia. **Por que investir em educação pública**. Revista Educar para Crescer, Julho de 2009. Disponível em <http://educarparacrescer.abril.com.br>. ACESSO: 10/12/2011.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. GUCHET, Yves. **As grandes obras políticas de Maquiavel aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Agir, 1957.

CHIAVENATO, I. **Administração de empresas: uma abordagem contingencial**. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisas em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CORULLÓN, Mônica Beatriz Galiano; MEDEIROS FILHO, Barnabé. **Voluntariado na empresa: gestão eficiente da participação cidadã**. São Paulo: Petrópolis, 2002.

CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.23, n.80, p.168-200, set. 2002.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez, 1989.

DIAS, Maria Carolina Nogueira. GUEDES, Patrícia Mota. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010.

DOURADO, Luis Fernandes. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

FALSARELLA, Ana Maria. FONSECA, Vanda Noventa. **Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal**. São Paulo: CENPEC, 2009.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2003.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. . In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 295-316.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, A. C. do Rio. **Parcerias e o ensino público no Brasil: uma análise do papel do estado através das parcerias entre empresas privadas e escolas públicas**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Paraná, 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.uel.br/document/?> Acesso em: 21/07/2008.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A meritocracia e o ilusionismo**. Carta Capital, 2011. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-meritocracia-e-o-ilusionismo/>. Acesso em: 29/03/2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Lei de responsabilidade educacional?** Revista Eletrônica de Jornalismo Científico, 2011. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=71&id=889>. Acesso em: 29/03/2012.

FRIEDMAN, M., **Capitalismo e Liberdade**. Disponível em: <http://libertarianismo.org/livros/celmf.pdf>. Acesso em: 08 de julho de 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. Metodologia da pesquisa educacional. São Paulo: Cortez, 1991.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Manual do Voluntário**. São Paulo: Cipó Produções, 2003.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Reescrevendo histórias: Relatório Anual**. São Paulo: Leograf Gráfica e Editora, 2011.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1984.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 1994.

GALL, Norman. GUEDES, Patrícia Mota. **A Reforma Educacional de Nova York Possibilidades para o Brasil**. Fundação Itaú Social, 2009.

GOMES, Patrícia. **Lei permite experiência de escolas "charter" no Brasil**, 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/saber/890917-lei-permite-experiencia-de-escolas-charter-no-brasil.shtml>. Acesso em: 29/03/12.

GONH, Maria da Glória. Educação, trabalho e lutas sociais. In: Frigotto, G.& Gentili. P. **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLASCO, 2002.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Censo GIFE 2007/2008**. São Paulo: GIFE, 2008.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Perspectivas para o marco legal do terceiro setor**. São Paulo: GIFE, 2009.

HAEFLIGGER, Stephanie (2004) “O assalariado ideal segundo o gerenciamento pós-moderno”, **Le Monde Diplomatique**, maio de 2004.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna - Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. São Paulo: Loyola, 1996.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo, Abril Cultural, 1979.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Crêterios Essenciais de Responsabilidade Social Empresarial e Seus Mecanismos de Indução no Brasil**. São Paulo: Instituto Ethos, 2006.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **O que as empresas podem fazer pela educação**. São Paulo: CENPEC: Instituto Ethos, 1999.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Responsabilidade Social Empresarial para Micro e Pequenas Empresas – Passo a Passo**. São Paulo, outubro de 2003.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. **Responsabilidade social e empresarial: perspectivas para ação sindical**. Florianópolis: IOS, 2004.

ITAÚ UNIBANCO. **Relatório anual de sustentabilidade 2011**. São Paulo: Itaú Unibanco Holding S.A, 2011.

JACOB, Vera Lúcia Chaves. O público privado na educação superior brasileira: a privatização da universidade pública. In: SILVA, Maria Abádia da. SILVA, Ronalda Barreto (Org.). **A idéia de universidade: rumos e desafios**. Brasília: Liber Livro, 2006.

KARKOTLI, G. ARAGÃO, S.D. **Responsabilidade social: uma contribuição à gestão transformadora nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2004.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do emprego, do juro e do dinheiro**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.

KORITIAKE, Luiz Antonio. **Reestruturação produtiva e educação: um estudo sobre a proposta do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza para o ensino médio e técnico**. São Paulo: Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Metodista de Piracicaba, 2008, 185p.

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

LARANJEIRA, Sonia M. G.. Fordismo e Pós-Fordismo. In: CATANI, Antonio David (org), **Trabalho e Tecnologia** – Dicionário crítico. Petrópolis RJ: Vozes, 1997.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIMA, Rosangela Novaes. MENDES, Odete da Cruz. A gestão da política de educação: contrapontos entre descentralização e avaliação na lógica da reforma do Estado. In: LIMA, Rosangela Novaes. NASCIMENTO, Ilma Vieira do. NETO, Antonio Cabral (org). **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: sulina, 2006.

LOCK, F. N.; BOLZAN, G.; LOVATTO, M. R. **Vantagens, desvantagens e limitações dos contratos de gestão**. Revista eletrônica de contabilidade: curso de ciências contábeis UFSM. VOLUME I. N.2 DEZ/2004-FEV/2005.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

LONGO, Rose Mary Juliano. **Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação**. IPEA: Brasília, 1996. Disponível em: www.ipea.gov.br/pub/td/td_397.pdf. Acesso em: 08/11/2008.

MAGALHÃES, Marcos. **A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova**. São Paulo: Albatroz : Loqüi, 2008.

MAQUIAVEL. **O Príncipe**. Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.

MARTINS, Angela Maria. **Autonomia da Escola. A extensão dos temas nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MCINTOSH, Malcolm et all. **Cidadania corporativa: estratégias bem-sucedidas para empresas responsáveis**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

MENDONÇA, FERNANDO. **O que é responsabilidade social**. Revista Fae Business, Nº 9, Setembro de 2004.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MONTEIRO, Terezinha Fátima A. **Educação e Trabalho nos Planos nacionais de desenvolvimento no período 1970/80: um estudo introdutório sobre a realidade da SUDAM**. Dissertação de Mestrado em Administração de Sistemas Educacionais. Rio de

Janeiro: Instituto de Estudos Avançados em Educação IEASE da Fundação Getúlio Vargas, 1986, 192 p.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora. CAMPOS, Maria Malta. HADDAD, Sergio. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. São Paulo: Autores Associados, 2000.

MORALES, Carlos Antonio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999 p. 51- 85.

MOTTA, Adail Ribeiro. **Os pressupostos da filosofia liberal em Locke: um breve estudo sobre a idéia liberal clássica**. Disponível em: http://direito.newtonpaiva.br/revistadireito/docs/prof/12_ProfAdailMotta.pdf. Acesso: em 08/10/2009.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEVES, Lucia Maria Vanderley. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In: FERNANDES, Dourado. PARO, Vitor Henrique (org.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão no trabalho da escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. ROSAR, Maria de Fátima Felix. (Orgs.) **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. P. 125 – 143.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 91-112.

OLIVEIRA, Fábio Risério Moura de. Relações públicas e a comunicação na empresa cidadã. In **Responsabilidade Social das Empresas**. (Vol.1: pp. 195 – 228). São Paulo, Editora Peirópolis, 2002.

OLIVEIRA, Sandra Brada de. MENEGÃO, Rita de Cássia S. Godoi. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 647-660, abr.-jun. 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredos da cidadania no Brasil. In: B. S. Santos (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Editora Ática, 1997.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008, 15ª edição.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros. **Bondade ou Interesse? Como e por que as empresas atuam na área social**. Brasília: IPEA, 2001.

PERONI, Vera. ADRIÃO, Tereza. **Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?** Brasília: Instituto Anísio Teixeira, 2007.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. IN: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (Orgs). **Público e privado na educação. Novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008.

PETRAS, J. **Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa**. Blumenau: Furb, 1999. (Sociedade e Ambiente, 3).

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Tradução de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RAVITCH, Diane. **Escolas privatizadas, desempenho pífio. Le Monde Diplomatique Brasil, 2010**. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=790>. Acesso em: 11/04/2012.

REY, Beatriz. **Briga por espaço**. Revista Educação, 08/2011. Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/170/briga-por-espaco-234957-1.asp>. Acesso em: 29/03/2012.

ROUSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Pensadores), 1987. Tradução de Lourdes Santos Machado. 4ª edição.

SADER, Emir. JINKINGS, Ivana. **Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SANTOS, T. F. A. Monteiro dos. **O gestor escolar: um estudo da prática administrativa a partir do próprio gestor das escolas médias públicas de Belém-Pará**. Tese de doutorado, UNIMEP, Piracicaba-SP, 1999.

SANTOS, T. F. A. Monteiro dos. **Algumas reflexões sobre a gestão escolar pública**. Revista Ver a educação. Belém: Centro de Educação da Universidade Federal do Pará, v. 6, nº 1, jan/jun de 2000.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Implicações do público não estatal para a gestão escolar democrática, pelas vias do Programa dinheiro direto na escola.** Série-Estudos – Periódico do Mestrado em educação da UCDB. Campo Grande-MS, nº 18, p. 97-112, jul/dez 2004.

SANTOS, T. F. A. Monteiro dos. **As políticas de descentralização da gestão e autonomia financeira como estratégias para a redefinição do Estado Brasileiro.** Revista do Fórum Português da Administração Educacional, Lisboa: Portugal v. -, p. 65-75, 2007.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação.** Belém: EDUPA, 2008.

SANTOS, T. F. A. Monteiro dos. **A gestão da educação, regulação social e parcerias público-privadas.** Revista Série Estudos – UCBB, nº 29, 2010. p. 29-39.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas.** Revista Exitus • volume 02 • nº 01 • jan./jun. 2012.

SANTOS, T. F. A. Monteiro dos. Gestão Educacional e qualidade do ensino: reflexões e práticas atuais. In: SANTOS, T. F. A. Monteiro dos. LIMA, Francisco Willams C. **Versus e reversus da gestão das políticas educacionais.** Belém: Ponto Press, 2012, p. 11-30.

SAVIANI, Dermeval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 23/11/2007.

SILVA, Sidney Reinaldo da. Gestão da educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises.** Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.** São Paulo: Nova Cultural, 1996. Disponível em: http://www.4shared.com/office/CX5LuxcT/Adam_Smith_-_Os_Economistas_.html. Acesso em: 18/07/2012.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. **Parceria escola-empresa no estado de São Paulo: Mapeamento e caracterização.** Disponível em: www.educacaoonline.pro.br/parceria_escola_empresa.asp? Acesso em: 21/07/2008.

SOUZA, Silvana Aparecida de. **Educação, Trabalho Voluntário e Responsabilidade Social da Empresa: “Amigos da Escola” e Outras Formas de Participação.** São Paulo, 2008, 304 p. Tese (Doutorado – Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2008.

TAYLOR, Winslow Frederick. **Princípios de Administração Científica.** São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, Francisco J. S. OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho. In: TEIXEIRA, Francisco J. S. **O neoliberalismo em debate.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade estadual do Ceará, 1998.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos pela educação – 5 anos, 5 metas, 5 bandeiras.** São Paulo: Yangraf Gráfica e Editora, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

XAVIER, Antonio Carlos da R. **A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais: custo e benefícios de sua implantação.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA), 1996.

WALTER, BRUNA MAESTRI. **Escola com gestão empresarial.** Gazeta do Povo (PR) 25/07/2011.

ANEXOS

ANEXO A

Exemplo de Programa de Ação

Programa de Ação

1. Negócio

Proporcionar uma gestão participativa e corresponsável, coordenando, integrando e educando os diferentes segmentos da comunidade escolar.

2. Filosofia

2.1. Domínio do Negócio

Aprimorar conhecimentos referentes à gestão e às políticas.

2.2. Enfoque

Aprimorar conhecimentos referentes à gestão e às políticas públicas.

2.3. Postura

Articular os diversos segmentos da comunidade escolar, estabelecendo uma relação harmônica e produtiva.

3. Resultados Combinados ou Pactuados

São regidos pelo sistema de avaliação de desempenho.

3.1 Resultados Esperados

- Favorecer a formação continuada dos educadores e demais profissionais do Centro.
- Interação entre todos os segmentos da comunidade escolar.
- Execução do Programa de Ação.
- Preservar a imagem do Centro perante a sociedade.
- Liquidez nas ações administrativas e financeiras.
- Cumprir as metas que são estabelecidas pelo PROCENTRO.

3.2. Resultado Global

Contribuição pessoal para o êxito no funcionamento do CEET.

3.3. Resultados Individuais

- Estabelecer parcerias com empresários locais, a fim de promover a corresponsabilidade.
- Contribuir para a integração e o envolvimento de todos os segmentos da comunidade escolar.
- Dar oportunidade a atividades que favoreçam o protagonismo juvenil.
- Otimizar esforços, envolvendo todos os segmentos do Centro, para apresentar resultados satisfatórios.

3.4. Resultados Intangíveis

- Horário de atendimento individual aos professores, alunos e pais.
- Disponibilidade para participação em atividades relacionadas ao CEET.
- Relacionamento interpessoal harmonioso com todos os segmentos do CEET e membros da comunidade.
- Estabelecimento, juntamente com o gestor, de parcerias na comunidade desenvolvendo a corresponsabilidade.
- Análise de perfil e recrutamento, juntamente com o gestor, de pessoal para contratação para prestação de serviços ao CEET.

4. Substituto em Identificação/Formação

Em formação.

5. Fatores Críticos e Apoios Requeridos

Fatores Críticos	Apoios Requeridos
Número de salas de aula insuficiente para a implantação do segundo ano	PROCENTRO e parcerias privadas

ANEXO B

Projeto Pedagógico de um dos Centros – Escola *Charter* de Pernambuco

Justificativa

A educação tem atualmente um grande desafio: contribuir para a formação de indivíduos que possam atuar nesta sociedade globalizada. As evidências das transformações sociais estão em todos os espaços, seja nos grandes centros urbanos, seja nas pequenas cidades do interior. Tudo mudou: a sociedade, os meios de comunicação, o mercado de trabalho, as relações humanas, os tempos mudaram; o mundo mudou e a educação também precisa mudar. A instalação do Centro de Ensino Experimental oferecerá o Ensino Médio por meio de parcerias firmadas com a SEDUC/ICE, oferecendo uma proposta pedagógica com base nos princípios da corresponsabilidade e atuando como fonte de inovação em termos de conteúdo, método e gestão. A escola não pode se limitar a transmitir conteúdos. Esta não deve ser sua tarefa principal, pois ela deve ser um espaço criativo e prazeroso, que contempla e valoriza as diferenças.

Além disso, o lugar onde as relações são desenvolvidas, os valores e as atitudes são repensados e aprimorados, refletindo, assim, sobre o mundo que o cerca. Dessa forma, aguçando a curiosidade dos alunos, habilitando-os a buscar informações em diversas fontes e usá-las no dia-a-dia. Esta sociedade contemporânea, que rompeu a barreira do espaço e do tempo, requer indivíduos criativos e que saibam analisar, julgar e tomar decisões. Pessoas que se comuniquem com clareza e possam expor suas ideias, ouvindo os outros com respeito. Pessoas que também tenham conhecimento do mundo e da sua realidade social, participem de atividades coletivas, partilhando lideranças e tendo postura ética.

“Desse modo, desenvolvendo não apenas competências técnicas, mas, sobretudo humanas, pois ‘educar é formar pessoas verdadeiramente humanizadas e felizes. Isto significa formar com muita ética, princípios e projeto de vida. Sem isso, não é possível ser humano e ser feliz’.” (Frei Beto)

O Projeto Político-Pedagógico deverá estar voltado para o engajamento permanente de todos os envolvidos no processo educacional, cada um contribuindo dentro de suas potencialidades e limitações. A responsabilidade pela sua elaboração é de toda a comunidade escolar, interna e externa, que traduz as suas intenções de ações visando a um projeto em crescimento e construção. Logo, para a sua concretização, torna-se necessária uma discussão ampla entre

todos os integrantes que compõem a comunidade escolar.

Na perspectiva de formar indivíduos autônomos, solidários e produtivos foi elaborada esta proposta pedagógica do Centro de Ensino Experimental de Timbaúba (tal instituição localiza-se a aproximadamente 100 km da cidade de Recife). Este documento está baseado nos princípios da corresponsabilidade, sendo um instrumento de (re)significações no que se refere aos conteúdos elencados, ao ensino e à aprendizagem, bem como ao modelo de gestão, desenvolvendo o Protagonismo Juvenil em toda a Mata Norte de Pernambuco. Para tornar real esta possibilidade, vários desafios serão encontrados, no entanto, como declara o mestre Paulo Freire: “Gosto de ser gente porque, mesmo sabendo que as condições materiais, econômicas, sociais em que nos achamos geram quase sempre barreiras de difícil superação para o cumprimento de nossa tarefa histórica de mudar o mundo, sei também que os obstáculos não se eternizam”.

Para tanto, compreende-se que o gestor exerce um papel fundamental na construção de uma escola de qualidade, pois ele é um articulador deste processo na busca de “...uma sala em que as pessoas possam dialogar, divulgar, discutir, questionar e compartilhar saberes! (...) Uma escola em que o conhecimento já sistematizado não é tratado de forma dogmática e esvaziado de significado” (Paulo Freire). Com certeza, para a concretização desta proposta, é imprescindível que todos os esforços da comunidade escolar se conjuguem para o êxito da mesma.

Missão

Contribuir para a formação de indivíduos autônomos, solidários e produtivos atuando como uma instituição sócioeducacional irradiadora de uma nova proposta de conteúdo, metodologia e gestão no Ensino Médio.

Visão

Ser conhecido e reconhecido, regional e nacionalmente, como um centro de referência na formação de jovens, na produção de materiais didáticos, nos processos de ensino-aprendizagem e de gestão, voltado prioritariamente para as redes públicas de Ensino Médio.

Metas

O Centro de Ensino Experimental, comprometido com o sucesso e os avanços no setor educacional e profissional da região, pretende estabelecer metas no âmbito técnico, pedagógico, administrativo e financeiro, ousando alcançar 100% do seu potencial no período de 1 ano sob a responsabilidade da SEDUC/ICE e de outros parceiros. Assim, nesta perspectiva, faz-se necessário:

- Promover um novo modelo de gestão descentralizada (Delegação Planejada), participativa, tendo como foco principal a comunicação (entendimento e alinhamento), conforme o Projeto Político-Pedagógico, visando à garantia da rentabilidade, fortalecendo o trabalho em equipe.
- Mobilizar a comunidade para a participação efetiva na Gestão.
- Buscar todas as parcerias possíveis objetivando o início da autossustentabilidade do Centro.
- Realizar projetos criativos, dinâmicos e inovadores para o desenvolvimento e o resgate da aprendizagem significativa, visando à melhoria da autoestima e do rendimento escolar do educando.
- Acompanhar o desempenho do corpo docente e, juntamente com os pais e professores, acompanhar o projeto de vida dos alunos.
- Qualificar os educandos para o atendimento das exigências do mercado de trabalho e a educação para a cidadania por meio de cursos de aperfeiçoamento e formação continuada.
- Preparar profissionais com conhecimentos técnicos especializados voltados para a produção, acompanhando os avanços tecnológicos de acordo com a conjuntura das relações sociais, econômicas e políticas do país.
- Valorizar o educando e o Protagonismo Juvenil como prioridades no processo de ensino e aprendizagem, apoiando e estimulando a criatividade e a inovação, proporcionando a melhoria da qualidade da educação.
- Promover a formação continuada sistematicamente ao corpo técnico, pedagógico, administrativo, financeiro e docente do Centro, visando à melhoria do desempenho nas suas respectivas áreas de atuação.
- Divulgar as experiências exitosas para os outros Centros de Ensino, em congressos e em publicações.
- Promover o intercâmbio cultural e profissional com os demais Centros de Ensino.
- Constituir e promover o funcionamento do Conselho Gestor como órgão de planejamento, acompanhamento e avaliação.
- Possibilitar a inter-relação entre profissionais e alunos, entre séries e turmas no Conselho de Classe, enquanto colegiado responsável pelo processo coletivo de acompanhamento e avaliação do ensino e da aprendizagem.

Ações

- Elaboração, execução e avaliação da proposta pedagógica da escola conjuntamente com a equipe técnico-pedagógica, profissionais do Centro e representantes da comunidade escolar.
- Promoção de formação continuada para os docentes e demais profissionais do Centro.

- Promoção da saúde biopsicossocial dos profissionais da educação, especialmente no que se refere ao reforço da autoestima, pela valorização do autoconhecimento como recurso de transformação pessoal e social.
- Valorização cultural, incentivando as manifestações da diversidade da cultura regional.
- Integração da comunidade interna e externa, desenvolvendo mecanismos de corresponsabilidade pela educação.
- Organização de oficinas pedagógicas, seminários, fóruns, ciclos de palestras e teleconferências.
- Socialização de experiências significativas e exitosas.
- Promoção da participação efetiva dos pais nas reuniões de acompanhamento e avaliação e no acompanhamento da elaboração do projeto de vida dos respectivos filhos.

Visitas a espaços culturais, esportivos e científicos.

- Vivência efetiva do Protagonismo Juvenil.
- Estabelecimento de convênios/parcerias com instituições governamentais e não governamentais que possibilitem a autossustentação do Centro de Ensino Experimental.
- Vivência de projetos de incentivo à leitura.
- Elaboração e vivência de propostas que envolvam os temas transversais:
 - ▲ Educação Sexual;
 - ▲ Meio ambiente e Saúde;
 - ▲ Educação para o trânsito; e
 - ▲ Educação para a paz.
- Produção de material didático pedagógico e científico.
- Prover a prestação de serviços mais diretos para a comunidade, utilizando as dependências do Centro como fonte de geração de renda, envolvendo: assessoria pedagógica, programa de formação continuada, minicursos, cursos pós-médio, atividades esportivas, aluguel do prédio para eventos (conferências, aniversários, casamentos, etc.) e outros que atendam às necessidades dos usuários.
- Manter e restaurar as instalações físicas do prédio, desenvolvendo um ambiente de preservação e conservação do patrimônio público.

Resultados Esperados

- Desenvolvimento de competências e habilidades previstas para o Ensino Médio que possibilitem aos jovens a inserção e a permanência no mercado de trabalho, sendo empreendedores, protagonistas e autores de sua própria história, passando a contribuir de

forma participativa para a melhoria da qualidade de vida de sua família e comunidade.

- Efetivação de uma gestão autossustentável por meio de parcerias que oportunizem ações educacionais, empresariais, de serviços, comércio e indústria, contribuindo para a manutenção do Centro de Ensino Experimental.
- Equipes técnico-pedagógica e administrativa integradas, competentes para autogerência de planejamento, conteúdo, método e gestão.
- Garantir a preservação e conservação do prédio e dos equipamentos existentes, bem como sua atualização resultante dos avanços tecnológicos, principalmente nos laboratórios.
- Proposta pedagógica significativa e inovadora.
- Prática pedagógica significativa, contextualizada, numa perspectiva interdisciplinar.
- Autoestima elevada dos educadores e educandos.
- Participação em eventos culturais internos e externos.
- Adoção de uma postura ética entre os integrados de comunidade escolar.
- Biblioteca dinamizada.
- A grande maioria dos alunos desenvolvendo a capacidade cognitiva evidenciada no rendimento das avaliações externas.
- Produção de material didático-pedagógico e científico.
- Contrato de convivência, construído coletivamente, que envolva os princípios éticos.

Avaliação

Avaliação da Aprendizagem

O Centro de Ensino Experimental adotará uma nova sistemática de avaliação que se processará de forma democrática, abrangente, participativa e contínua. A avaliação dos educandos ocorrerá durante a realização das atividades (na sala de aula e/ou extraclasse), observando-se seu desempenho e participação com base nos aspectos do domínio cognitivo, atitudinal e procedimental.

O conselho de classe terá papel primordial na avaliação do processo educacional. Será o momento no qual todas as instâncias da comunidade escolar poderão se autoavaliar, apontar caminhos para redirecionar a prática pedagógica e o caminhar da escola.

Do Sistema de Aprovação

Será aprovado o estudante que obtiver desempenho satisfatório ao fim do ano letivo, demonstrando a construção dos descritores propostos, apresentando a competência necessária para a série seguinte, mediante a apreciação do conselho de classe. Será reprovado o estudante que demonstrar insuficiência nos desempenhos relativos aos descritores propostos sem

apresentar a competência necessária para a série seguinte, mediante a apreciação do conselho de classe.

Avaliação Institucional

As atividades a serem desenvolvidas nesta proposta serão avaliadas no início e no decorrer do processo. Salientamos a importância da participação efetiva de todos os envolvidos, tanto na elaboração quanto na execução e na avaliação deste projeto. É imprescindível não só avaliar mensalmente, como também refletir sobre o que fazer com os resultados verificados e, assim, quando necessário, redefinir a trajetória para alcançar coletivamente os objetos propostos. Serão analisados, entre outros aspectos:

- o envolvimento dos alunos nas atividades escolares e extracurriculares;
- a participação e a integração da comunidade escolar;
- o desempenho dos alunos nas várias disciplinas e nas atividades vivenciadas;
- as relações interpessoais estabelecidas pelos membros da comunidade escolar; e
- o envolvimento dos profissionais da instituição com a missão do Centro Experimental.

Todo o quadro de pessoal técnico-pedagógico e administrativo que compõe o Centro de Ensino Experimental será avaliado e acompanhado mediante a execução de seus respectivos Programas de Ação, buscando superar os entraves e as dificuldades identificadas a cada bimestre com estratégias de superação que podem ser atingidas a curto ou médio prazos.

Recursos Humanos

O quadro de pessoal técnico-pedagógico e administrativo que compõe o Centro de Ensino Experimental apresenta um perfil coerente com a Proposta Pedagógica deste Centro, com graduação e pós-graduação nas áreas específicas, bem como competências técnicas comprovadas, conforme currículos e registros autorizados pela Gere – Mata Norte, anexados ao Plano de Curso e Programa de Ação. O quadro de pessoal acima citado será composto de:

- Pessoal técnico-pedagógico e administrativo: gestor, coordenadores, psicólogo e/ou psicopedagogo, assistente social, secretário, professores e bibliotecário.
- Administrativo: digitador, recepcionistas, vigilantes, porteiros, auxiliar de serviços gerais, agente administrativo, cozinheiro e motorista.

ANEXO C

Exemplo de Guia de Aprendizagem

Disciplina: Língua Portuguesa

Educador:

Série: 1º ano

Turmas: A – B – C – D

Período:

Guia de Aprendizagem

1º Bimestre

Objetivo Geral:

Ampliar a compreensão do estudante quanto ao uso da língua materna, geradora de significação e integradora da organização do mundo e da própria identidade.

Conteúdos:

Gramática

- Língua – Comunicação e Integração.
- Elementos estruturantes do processo comunicativo.
- Os usos da língua em diferentes modalidades de contexto comunicativo.
- (Funções da linguagem.)
- Semântica: denotação/conotação.

Produção Textual

- Tipos e gêneros textuais.
- Textos verbais e não verbais.
- (Gênero textual: carta e bilhete).

Literatura

- Conceitos (Literatura/texto literário e não literário).
- Modalidades literárias (gêneros literários).
- Imaginário de época
- Imaginário individual (estilo de época).

■ **Objetivos Específicos:**

Gramática

- Define o que é língua; o que é linguagem.
- Identifica os elementos que compõem o processo comunicativo.
- Comunica-se adequadamente, fazendo uso da linguagem específica para determinada situação.

- (Classifica as diversas funções da linguagem.)
- Compreende a linguagem denotativa e conotativa.
- Produção Textual
- Identifica textos verbais e não verbais e os compreende.
- Identifica os gêneros textuais trabalhados.
- Produz textos diversos respeitando as características de cada gênero.
- (Redige cartas familiares e comerciais).

Literatura

- Distingue o texto literário do texto não literário.
- Identifica os gêneros literários (lírico - épico ou narrativo – dramático).

■ Atividades Didáticas:

Gramática

1. Dinâmica com mímicas para que o estudante perceba se houve comunicação.
2. Formulação dos conceitos de língua e linguagem com base no conhecimento prévio do estudante.
3. Apresentação dos tipos de linguagem (verbal e não verbal) pelo retroprojektor.
4. Leitura e comentários acerca do texto: “Científico X Popular”, apontando as variações linguísticas.
5. Uso do livro Linguagens (Cereja e Cochar) para registro dos conceitos adquiridos; bem como exercícios de fixação.
6. Uso de transparências contendo textos verbais e não verbais para identificação da classe gramatical de algumas palavras destacadas.
7. Aula expositiva para sistematização das classes de palavras.
8. Utilização dos dicionários para pesquisa de palavras.
9. Exercícios escritos (José de Nicola).

■ Recursos Didáticos:

- Textos diversos.
- Dicionários.
- Livros didáticos.
- Transparências.
- Retroprojektor.
- Gramáticas.
- Cartazes e fichas.

- Jornais e revistas.

■ **Avaliação:**

- Exercícios orais e escritos.
- Leituras.
- Produção de textos.
- Teste objetivo.
- Empenho nas pesquisas e conclusão das atividades.

■ **Bibliografias:**

- CEREJA, Roberto William, MAGALHÃES, Thereza Cochar. Português: Linguagens, vol. único. Editora Atual.
- NICOLA, José de. Gramática: Palavra, frase, texto. Editora Scipione.
- NETO, Pasquale Cipro, INFANTE, Ulisses. Gramática da Língua Portuguesa. Editora Scipione.
- Periódicos: revistas e jornais
- HOLANDA, Aurélio Buarque. Dicionário.
- Sites.