

# **CONSEQUÊNCIAS DA ATUAÇÃO DO INSTITUTO AYRTON SENNA PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: observações sobre 10 estudos de caso\***

## **CONSEQUENCES OF THE PERFORMANCE OF THE AYRTON SENNA INSTITUTE FOR PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT: observations on 10 case studies**

Theresa Adrião\*\*  
Vera Peroni\*\*\*

### **Resumo**

Este artigo analisa as consequências para a oferta e a gestão da educação pública do Programa Gestão Nota 10 e do Programa Escola Campeã, resultantes de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna (IAS). O artigo se baseia nos resultados de estudos de caso realizados em 10 municípios de diferentes estados brasileiros que integraram uma pesquisa nacional. Busca-se indicar as regularidades encontradas nas informações coletadas nos estudos de caso por meio da análise de fontes documentais e entrevistas com gestores municipais.

**Palavras-chave:** Parceria público-privada. Gestão educacional. Governos subnacionais. Gestão municipal.

### **Abstract**

This paper analyses the consequences of the Gestão Nota 10 (First-Class Management) and Escola Campeã (Champion School) programmes for public education service and management. Those programmes are the result of partnerships between some Brazilian cities and the Ayrton Senna Institute (IAS). The paper is based upon the results of case studies carried out in 10 cities in different Brazilian states as part of a national research. By analysing documentary sources and interviews with city managers, the paper tries to indicate regularities found in the information collected in the case studies.

**Keywords:** Public-private partnership. Education management. Subnational governments. City management.

### **Introdução**

Neste artigo, analisamos as consequências para a oferta e a gestão da Educação Pública dos programas Gestão Nota 10 e Escola Campeã, os quais resultaram de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna (IAS).<sup>1</sup> Para tanto, nos pautamos em um conjunto de estudos de caso, selecionados intencionalmente, que integraram a pesquisa nacional financiada pelo CNPq "Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional". (ADRIÃO; PERONI, 2010).

Com o objetivo de captar as especificidades relativas às consequências das parcerias firmadas

sobre a gestão da Educação na esfera municipal e, dado o grau de desigualdade e diversidade existente entre os municípios e regiões do Brasil, a pesquisa selecionou um município de cada região para a realização de estudos de caso. Esses se localizam nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Piauí, Pará e Rio Grande do Norte, nos quais estão ou estiveram em vigência os programas selecionados. As atividades de pesquisa em cada um desses municípios foram desenvolvidas por um conjunto de pesquisadores, vinculados a universidades localizadas na região, coordenado pelos pesquisadores conforme quadro 1.

No contexto da pesquisa, o termo parceria designa, genericamente, os acordos formalmente firmados pelas esferas governamentais com setores da iniciativa privada e o tomamos com o sentido encontrado em Bezerra. (2008, p. 62-63):

A expressão parceria público-privada [...] implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.

\* Financiamento: CNPq

\*\* Professora doutora da Universidade Estadual de Campinas. E-mail: theadriao@gmail.com

\*\*\* Professora doutora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: veraperoni@yahoo.com.br

<sup>1</sup> O IAS é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994, cuja meta principal é "trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidade e ONGs". (IAS, 2006).

Quadro 1 - Participantes da pesquisa

Região		Número de habitantes	Projetos analisados	Coordenador Estadual
Estado	Município			
MG	Santa Maria (*)	306.947	Escola Campeã	Maria Vieira (UFU)
MS	Campo Grande	663.621	Escola Campeã	Regina Cestari Oliveira (UCDB)
MT	Cáceres	85.857	Gestão Nota 10/ Escola Campeã	Marilda Costa (UNEMAT)
PA	Altamira	78.782	Escola Campeã/ Gestão Nota 10	Terezinha Silva (UFPA)
PI	Teresina	715.360	Gestão Nota 10/ Escola Campeã	Liliane Luz (UEPI)
PR	São José dos Pinhais	204.316	Gestão Nota 10/ Escola Campeã	Silvana Souza (UNIOESTE)
RS	Sapiranga	69.189	Escola Campeã/ Gestão Nota 10	Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS)
SC	Joinville	429.604	Escola Campeã	Luciani Paz Comerlatto (FACCAT)
SP	São José Rio Preto	358.523	Gestão Nota 10/ Escola Campeã	Teise Garcia (USP - Ribeirão Preto)
RN	Mossoró	226.975	Gestão Nota 10	Antonio Lisboa Leitão de Souza (UFRN)

Fonte: Adrião e Peroni (2010).

Nota: (\*) No caso desse município mineiro, trata-se de um nome fictício. Os demais foram tratados por seus nomes verdadeiros.

A política de indução a parcerias de tal natureza obteve fôlego adicional quando da aprovação da Lei Federal nº 9.790, de 23/03/99 (BRASIL, 1999a) e do Decreto nº 3.100, de 30/06/99 (BRASIL, 1999b), que, respectivamente, criaram e regulamentaram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSICIP).

Segundo Szazi (2003, p. 21):

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

Na mesma direção, a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), que regulamentou a Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998), delimitando os gastos do poder público, parece também ter contribuído para o aumento das parcerias entre os municípios e o setor privado, em especial, quando fixou o gasto com pessoal em 60% dos orçamentos públicos.

Nunca é demais lembrar que a pertinência de se romper com a exclusividade da oferta da Educação Pública pelo Estado estava indicada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado. (BRASIL, 1995). O Plano, elaborado durante o primeiro

mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), teve evidente papel norteador na reorganização do Estado brasileiro. (PERONI, 2003). É importante destacar, ainda, que “apesar do governo eleito em 2002 e reeleito em 2006 não ter filiação com a Terceira Via, como o anterior, não revogou o Plano Diretor da reforma do Estado e tem assumido tanto as estratégias do público não estatal, quanto do quase mercado”.<sup>2</sup> (PERONI, 2009, p. 58). Foi nesse contexto que ocorre o aumento das parcerias entre os sistemas públicos de Educação e instituições do terceiro setor mercantil que, por se considerar parâmetro de qualidade, interferem na Educação Pública, restringindo muito a autonomia docente e a as possibilidades de construção de uma gestão democrática na Educação.

Com as redefinições no papel do Estado brasileiro, destacam-se dois elementos. O primeiro refere-se ao aumento das responsabilidades dos municípios frente ao atendimento das demandas sociais, a partir de sua condição de ente federado introduzida pela Constituição Federal de 1998 (BRASIL, 1998) e aprofundada pela municipalização do Ensino Fundamental, paralelamente à focalização de parte dos recursos vinculados para Educação nessa etapa de

<sup>2</sup> Com o público não estatal a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública de direito privado. Verificamos dois movimentos que concretizam a passagem da execução das políticas sociais para o público não estatal: ou através do público que passa a ser de direito privado ou o Estado faz parcerias com instituições do Terceiro Setor para a execução das políticas sociais. (PERONI, 2010, p. 14).

escolaridade pelo recém-extinto Fundef. O segundo elemento, que resulta em certa medida dessa opção descentralizadora da oferta educacional, refere-se às condições objetivas existentes nos governos subnacionais,<sup>3</sup> os quais se veem obrigados a responder a uma demanda crescente pelo atendimento à escolaridade básica, para o que vem concorrendo tanto as ações do Ministério Público, quanto as manifestações por parte da sociedade civil organizada junto ao poder local, cuja expressão recente pode ser percebida no formato assumido pelo Fundeb. Se, por fim, levamos em conta os perfis socioeconômicos dos municípios brasileiros, não é difícil supor que as opções para o atendimento às demandas por Educação são restritas. Para um Brasil com um Índice de Desenvolvimento Humano Município (IDHM) de 0,803, há situações semelhantes às encontradas em países desenvolvidos, como é o caso do município paulista de São Caetano do Sul, cujo IDHM é de 0,919, enquanto em Manari-PE tem-se um IDHM de 0,467. (IBGE, 2007).

### Recursos metodológicos da pesquisa

Em que pese à abrangência das ações do Instituto Ayrton Senna, optamos nesta investigação por nos deter na análise dos **Projetos Gestão Nota 10 e Escola Campeã**, considerados, pelo Instituto, como tecnologias sociais desenvolvidas e implementadas para o aumento da eficiência e da eficácia da gestão de unidades e sistemas de ensino. Em alguns casos, o Gestão Nota 10 sucede o Escola Campeã.

O Instituto Ayrton Senna (IAS) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994, após a morte do piloto brasileiro que lhe dá o nome. A instituição, declarada de caridade, assume compromissos com a diminuição da pobreza e a atuação nas áreas de Saúde, Educação e Religião. Sobrevive basicamente de doações da Ayrton Senna Foundation Ltda, da qual é acionista e cuja principal atuação refere-se à gestão da marca Senna.

No Brasil, a diretoria do Instituto é formada pela família Senna, sendo presidente, desde seu início, a irmã do piloto, Viviane Senna. O IAS tem um Conselho Consultivo que, segundo o próprio Instituto, é integrado "por expoentes dos vários setores da sociedade". (IAS, 2006).

O período selecionado para a coleta dos dados relativos à oferta e gestão da Educação local corresponde ao ano imediatamente anterior ao início da parceria até o ano de sua conclusão, ou até o ano de 2009 no caso de parcerias ainda em vigor ao término da pesquisa.

As principais fontes de pesquisa foram entrevistadas com os secretários de Educação, diretores, professores, coordenadores pedagógicos e coordenadores dos programas em exercício durante o período da parceria. Analisaram-se também informações contidas em documentos institucionais produzidos pelo IAS ou instituições privadas envolvidas na implantação dos programas, assim como documentos elaborados pelos governos municipais vinculados ao tema.

As equipes locais procederam a um levantamento de fontes primárias de cunho documental que informassem sobre: processo de formalização e implantação dos programas Escola Campeã e Gestão Nota 10; alterações na legislação educacional do município; formas de contratação e remuneração do magistério; organização da rede municipal de ensino (matrículas, resultados no IDEB e SAEB, etc.). Atentou-se ainda para informações relativas ao perfil socioeconômico do município.

Efetivou-se também pesquisa em uma escola, cuja identificação será preservada. Buscou-se selecionar escolas que, favorecendo o desenvolvimento da pesquisa, possuíssem diretores em exercício desde a implantação do programa e que tivessem apresentado melhorias evidenciadas em indicadores como IDEB e SAEB. O contato com a escola buscou favorecer, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas e da observação, o levantamento de informações relativas: à estrutura político-administrativa da escola; aos processos de elaboração e implantação de seu PPP (Projeto Político-pedagógico); aos indicadores de desempenho escolar; ao locus decisório (onde e os segmentos envolvidos na definição de metas, objetivos e estratégias da gestão da escola); à caracterização do perfil dos educadores (formação, atribuições, salário, seleção, jornada, e a existência de premiações ou outras formas de incentivos).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas a partir de um roteiro precário elaborado e discutido coletivamente, tendo sido depoentes no conjunto dos municípios os seguintes segmentos: responsável pela Educação no município e representante de órgão gestor municipal, o gestor da escola e o coordenador/responsável pelo projeto na unidade escolar.

Além das informações coletadas no âmbito dos municípios, procedeu-se a entrevistas com representante do IAS, bem como se buscou informações sobre o funcionamento da Fundação Ayrton Senna, localizada em Londres.

Ainda que a pesquisa tenha abordado outros elementos, para efeito de analisarmos as regularidades e diferenças encontradas nos 10 municípios estudados e que compuseram os casos analisados, selecionamos os seguintes aspectos: processo de

<sup>3</sup> Governo subnacional é aqui entendido como um ente federado, uma forma de governo regional, no caso brasileiro, estados e municípios.

seleção de dirigentes escolares; alterações na organização da carreira docente; presença de empresas privadas como agentes na implantação dos programas analisados e presença e natureza dos mecanismos de controle introduzidos pelos programas analisados sobre as unidades escolares. Informamos ainda os partidos políticos dos governantes quando da efetivação do convênio.

## Notas sobre os programas analisados

Segundo informações da página na internet do Instituto Ayrton Senna, o programa Escola Campeã, lançado em 47 municípios de 24 estados brasileiros, para um período de quatro anos (2001-2004), objetivava “a melhoria na qualidade da Educação e o sucesso do aluno” para o que propunha metodologias voltadas para o fortalecimento “da gestão das secretarias municipais de Educação o gerenciamento das escolas”. (IAS, 2006).

De acordo com informações institucionais, o programa foi fruto de uma aliança social estratégica entre o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil, com apoio da Fundação Luís Eduardo Magalhães e alianças regionais da NBT – Norte Brasil Telecom, da CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão e da Fundação Lemann.<sup>4</sup>

Segundo o desenho divulgado pelo programa Escola Campeã, os municípios foram selecionados pelo IAS, tendo em vista certo perfil decorrente da combinação de alguns dos seguintes: ser de pequeno ou médio porte (população entre 50 e 450 mil habitantes); de fácil acessibilidade; exercer influência sobre uma área geográfica maior, em geral, sem ultrapassar as fronteiras estaduais; possuir recursos financeiros próprios que possam investir como contrapartida; ter mais de 8 mil alunos do Ensino Fundamental em sua rede municipal e elevados índices de abandono e de defasagem idade/série e um alto índice de municipalização do Ensino Fundamental; ter participado eficientemente no programa Acelera Brasil, do mesmo Instituto; ter evidências de que o prefeito eleito tem compromisso com a Educação e que prioriza a qualidade do Ensino Fundamental.<sup>5</sup>

O programa Gestão Nota 10 foi adotado como política pública, a partir de convênios firmados por 35 municípios em 22 estados da Federação, como informa o site do programa. Sua metodologia “trabalha com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informação em tempo real”. (IAS, 2006). Inclui o monitoramento do programa por meio do registro de informações edu-

acionais em sistema privado de gerenciamento de dados, Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI), por meio do qual dados da Educação Pública, como indicadores de desempenho e diagnósticos sobre a realidade educacional, pautam a elaboração de relatórios de acompanhamento, as opções de intervenção e os procedimentos para avaliação dos processos e dos resultados dos sistemas de ensino. Em suma, consubstanciam uma verdadeira política educacional a regular a ação dos governos parceiros, conforme declara o próprio programa.

## Aspectos recorrentes nos casos analisados

A primeira observação refere-se ao tempo de vigência dos programas. Os municípios estudados, com exceção de Sapiranga, iniciaram a parceria com o IAS por meio da adoção do programa Escola Campeã, esses começaram com o programa Acelera Brasil. Dos nove municípios restantes, três ainda mantinham a parceria com o IAS quando a pesquisa foi concluída em 2009.

Dos 10 municípios analisados, dois implantaram apenas o programa Escola Campeã, não adotando, portanto, o programa Gestão Nota 10. Esse último altera o formato de atuação do IAS, principalmente na medida em que introduz o Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI) – a partir do qual as informações coletadas junto às escolas e relacionadas às metas definidas para serem por elas alcançadas substituem as orientações *in loco* exercidas durante o programa Escola Campeã.

O quadro 2 apresenta os partidos políticos dos prefeitos que optaram pela parceria.

Do quadro destaca-se a variedade de partidos aos quais se vinculavam os prefeitos, não sendo possível afirmar que a opção pela parceria com o IAS trata-se de programa partidário. Segundo depoimentos coletados, o início dos convênios com o IAS decorreram de iniciativa do próprio Instituto, aceita pelos gestores em exercício nos casos de São José do Rio Preto-SP, Altamira-PA, Joinville-SC, Teresina-PI, São José dos Pinhais-PR, Sapiranga-RN e Mossoró-RN. O município escolheu a parceria em Cáceres-MT, Campo Grande-MS e Montes Claros-MG. Em alguns estudos, informou-se que prefeitos de um conjunto de municípios brasileiros foram convidados a participar de um seminário em Brasília no final de 2000 promovido pelo IAS, no qual se apresentou o trabalho do Instituto e o convite para a participação no programa Escola Campeã. No mesmo evento encontravam-se presentes representantes da Fundação Pitágoras. (SANTOS; GUTIERRES, 2010; SOUZA, 2010). Já em Mossoró, os acordos com o IAS datam de 1998 e resultaram de uma indicação do escritório da Petrobras local. (LEITÃO; ALBUQUERQUE, 2010).

<sup>4</sup> Site consultado: <<http://pop.unicruz.edu.br/eca/textos/1513.htm>>. Acesso em: 13 set. 2007.

<sup>5</sup> Site consultado: <<http://pop.unicruz.edu.br/eca/textos/1513.htm>>. Acesso em: 13 set. 2007.

Quadro 2 - Relação municípios e período de vigência das parcerias relativas aos programas Escola Campeã e Gestão nota 10

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

Fonte: As autoras.

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

Em todos os municípios introduziram-se alterações nos critérios adotados antes da presença do IAS para a escolha dos dirigentes escolares, os quais articulavam, em maior ou menor grau, a presença de instrumentos de consulta à comunidade escolar (eleição universal, por exemplo) com mecanismos de responsabilização do gestor, tendo em vista o cumprimento de metas relacionadas à diminuição de índices de evasão e retenção, bem como à melhoria do desempenho na Prova Brasil por cada unidade escolar. Nos casos em que havia a eleição de diretor a contradição era ainda maior, pois além do diretor eleito ser obrigado a assumir um termo de compromisso previamente definido, ao invés de apresentar seu projeto, ou de terem projetos em disputa, em alguns casos sofreria sanções se não cumprisse as metas estabelecidas. Nesse caso, a eleição de diretores fica completamente descaracterizada dos seus princípios de gestão democrática.

No caso dos programas do IAS, às alterações havidas na regulamentação e exigências para o perfil dos dirigentes escolares somavam-se mudanças na normatização do trabalho dos professores, seja mediante a elaboração de um plano de carreira para as redes ou sistemas públicos em que esses não existiam, seja introduzindo alterações nos planos vigentes. Em quaisquer dos casos, buscou-se aqui também incluir mecanismos de avaliação do trabalho do professor correlacionando indicadores como: absenteísmo docente; desempenho dos alunos ou da escola, etc. Algumas vezes – como em Altamira e São José dos Pinhais, por exemplo – adotou-se a remuneração por mérito.

Tais perspectivas de avaliação assemelham-se às orientações de políticas de *accountability*, mecanismo que de uma perspectiva mais geral integra a

[...] agenda proposta pela denominada Nova Gestão Pública aponta para a necessidade de aumento da transparência nos serviços públicos (CLAD, 2000). Um dos instrumentos indicados para isso é a adoção de medidas de prestação de contas ou *accountability*. Sinteticamente, o que se pretende é introduzir na gestão pública mecanismos que permitam aos usuários e gestores responsabilizar os “prestadores” de determinado serviço por aquilo que é oferecido à sociedade. Os exemplos variam da criação de ouvidorias, já existentes em diversas esferas da administração pública, à adoção de mecanismos de premiação ou “punição” às instituições-fim, gestores públicos ou funcionários que não tenham atingido o padrão estabelecido – neste caso, com o intuito de constituir um quase-mercado. (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 782).

O estudo de Altamira-PA ressalta que, no programa Escola Campeã,

[...] entre os 22 indicadores de gestão para a rede municipal propostos pelo IAS destacava-se o item valorização do professor que apontava a necessidade de Plano de Carreira com características determinadas, dentre elas: a) a minimização ou eliminação de aumentos salariais para titulação adicional e para tempo de serviço; b) a criação de incentivos relacionados com o desempenho do professor ou da escola; c) pagamento por nível de atuação e não por nível de formação. (SANTOS, GUTIERREZ, 2010, p. 314).

Estabeleceram-se sanções para professores no caso de Joinville, e para diretores no caso de São José dos Pinhais, quando as metas não fossem cumpridas. Tais orientações foram implementadas na vigência do programa Gestão Nota 10, no caso da cidade paranaense.

Nos casos em que a parceria do IAS teve início antes de 2005, encontramos a mediação entre o IAS e os governos locais de fundações vinculadas

a empresas estatais: Banco do Brasil e Petrobras, além de Fundação Luis Carlos Magalhães. Tendemos a acreditar que, nesse primeiro período da presença do IAS junto aos governos municipais, ele contou com a fluência usufruída por representantes locais dessas grandes empresas. Tal situação é explicitamente declarada pelos entrevistados de São José dos Pinhais, Mossoró e Campo Grande. Em Sapiranga-RS, o termo de convênio que implantou o programa Acelera Brasil no ano de 1998, faz menção explícita à presença do Centro de Ensino Tecnológico (CETEB), coordenado à época por João Batista de Araújo Oliveira.

Destacamos que nenhum município consultou a comunidade escolar para a instituição da parceria. Em MG, conforme entrevista concedida pela secretária de Educação da época, obteve-se a informação de que

[...] o Prefeito Municipal, por meio de sua esposa que atua como deputada estadual, e por ser da área da educação (diretora de escola estadual) se interessou pelo assunto, [...] então essa decisão ficou nesse nível, mais ou menos com a presença de duas ou três pessoas que estavam na reunião, onde conversamos e decidimos por fazer o encaminhamento para São Paulo. (LELIS; SILVA, 2010, p. 356).

De maneira similar a anterior, em São José do Rio Preto-SP, a implantação da parceria ocorreu sem qualquer discussão prévia ou envolvimento das escolas com a rede ou conhecimento por parte das escolas. A própria secretária municipal de Educação, responsável pela implantação do programa Gestão Nota 10, informou em entrevista que não participou das discussões sobre a parceria, pois quando assumiu (foi a terceira responsável pela pasta durante os dois mandatos do prefeito municipal) essa já havia sido firmada. (GARCIA et al., 2010)

As justificativas para a adoção da parceria que foram declaradas pelos entrevistados pautavam-se na falta de organicidade e de “profissionalismo” da gestão da educação municipal (São José dos Pinhais, Mossoró) e na qualidade lastimável dos indicadores de desempenho (Teresina-PI). Essa justificativa remete à necessidade, que muitos dos sistemas públicos encontram, de desenvolverem a contento e de forma autônoma rotinas e procedimentos de assessoria às escolas, tendo em vista a falta de condições técnicas e políticas, já indicada na introdução deste trabalho e anteriormente percebida pela pesquisa sobre as consequências do programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, desenvolvida por um conjunto grande dos pesquisadores que integram esta investigação. (PERONI; ADRIÃO, 2007).

Todos os municípios pesquisados indicaram alterações na organização e estrutura no órgão gestor da educação municipal. Desde a inclusão de uma

função de superintendência específica para coordenar os programas, até a elaboração com assessoria direta do IAS, para a definição de PME e de normas e criação de rotinas no interior dos órgãos gestores, de maneira a incorporar as diretrizes expressas nos termos aditivos, anualmente instituídos no termo inicial da parceria.

É interessante destacar que nos municípios em que não existiam colegiados escolares, esses foram implantados na vigência do programa Escola Campeã. No caso de São José dos Pinhais, a própria criação do sistema municipal decorreu de solicitação do IAS. A pesquisa em Santa Maria-MG indica que os colegiados escolares foram minimizados nos planos de ação da rede durante o período da parceria, dado que a participação da comunidade fora deslocada para o desenvolvimento de trabalho voluntário envolvendo inclusive formas alternativas para arrecadação de recursos.

Quanto aos parceiros, em Santa Maria-MG, São José dos Pinhais e Mossoró, a empresa parceira AUGE foi muito atuante, tanto no acompanhamento do sistema quanto da escola. Cáceres-MT também aponta uma assessoria do IAS, principalmente no período de implementação da parceria. “No primeiro ano da parceria, havia a presença constante deste consultor que, além de trabalhar internamente com a equipe da secretaria, prestava consultoria aos diretores e fazia visitas às escolas. O acompanhamento era sistemático, feito por meio de relatórios e coleta de dados.” (COSTA, 2010, p. 361).

Os estudos de Joinville, São José dos Pinhais e Mossoró destacam alteração na dinâmica e presença do IAS na assessoria direta aos sistemas de ensino, indicando que essa presença fora mais frequente no início da parceria (Escola Campeã), em alguns casos por meio da oferta de formação em serviço aos gestores, condição abandonada com a introdução do Gestão Nota 10 e que, segundo entrevistados de São José dos Pinhais, não fora bem aceita pela rede. No entanto, as informações coletadas em São José dos Pinhais indicam que a centralização e o controle sobre o funcionamento das escolas foi ainda mais acentuado após a introdução do SIASI, via Gestão Nota 10, situação que precipitou o término da parceria.

Quanto ao financiamento do programa, Cáceres apontou custos levados pela “terceirização” da manutenção do SIASI a uma empresa de consultoria credenciada pelo IAS. (COSTA, 2010). Nos demais municípios, o custo da parceria era relativamente pequeno, em torno de R\$ 5.000,00 ao ano, em 2009. Há informações relativas à assunção, pelo município, das despesas com reuniões e deslocamentos de sua equipe para São Paulo, sede do IAS, ou das despesas do assessor do IAS quando esse se deslocava para realização de visitas *in loco*.

Quanto ao registro das atividades solicitado à escola e, em alguns casos, às Secretarias de Educação, verificamos que no estudo de Joinville-SC destaca-se que o material utilizado era bastante detalhado e visava um acompanhamento e controle dos resultados:

[...] com a parceria, apreendemos o quanto é importante registrar tudo. Com certeza isso determinou a grande qualidade da educação que temos hoje. Além disso, para a gerente de ensino [...] após a parceria instaurou-se a cultura da leitura, dos temas em dia, e também a cultura de não faltar na aula. Tudo é registrado. Quantas leituras cada aluno fez, quais leituras, quantos temas deixou de fazer, se faltou ou não. Temos o sistema de planilhas para acompanhar estas ações. E também o trabalho do professor é acompanhado da mesma forma. Temos planilhas para avaliar os professores. (COMERLATTO, 2010, p. 98).

Em São José do Rio Preto-SP, houve

[...] resistência inicial em função da exigência dos registros serem sistematizados, já que a tomada de decisões tinha como referência tais documentos. Tudo é meticulosamente registrado e o gestor precisa averiguar atentamente todas as variáveis as quais a escola está sujeita para julgar da forma mais precisa o que elas sinalizam. (GARCIA et al., 2010, p. 148).

Em Cáceres-MT,

[...] uma das mudanças mais visíveis e polêmicas desde o início da parceria foi o fato de se ter que registrar muitos dados, em especial, os entrevistados se referem à questão das faltas dos alunos e seus motivos. Outras mudanças foram as rotinas e os fluxos; a primeira, uma ação da gestão para controle e disciplinamento das atividades cotidianas a serem realizadas na escola (presente, primeiro, no "tijolão" que cada gestor recebeu e nos Manuais Gestão Nota 10); a outra, uma sequência de conteúdos com prazo já estipulado para que o professor desse conta de desenvolvê-los em sua sala de aula. Desse modo, mesmo elaborando seu próprio plano o professor tinha que cumprir com o estabelecido pelo programa. (COSTA, 2010, p. 268).

## Considerações finais

É interessante ressaltar que, mesmo com o término da parceria, algumas práticas de controle pela gestão da escola ou do sistema de ensino, especialmente as que incidem sobre o registro do trabalho docente, permaneceram incorporadas ao cotidiano escolar, como registra a pesquisa desenvolvida em São José do Rio Preto e São José dos Pinhais.

Acreditamos que ausência de consulta prévia à comunidade escolar a respeito do estabelecimento

dos programas pode, ao menos em parte, ser explicada pela lógica inerente ao formato de gestão educacional proposto, no qual a liderança é identificada com a centralização das decisões, tanto no âmbito das secretarias ou afins, quanto no âmbito da escola.

É possível perceber, através dos estudos de caso, que o IAS influenciou na gestão do sistema e da escola, modificando o desenho institucional, a legislação, a concepção de gestão, estabelecendo hierarquias e principalmente retirando a possibilidade de liberdade de ensino, já que havia controle tanto das metas, quanto das rotinas de todos: secretário de Educação, pessoal da secretaria da escola, coordenador pedagógico, diretor, aluno. Em alguns casos, a parceria acabou, mas a legislação permanece, em outros, as rotinas permanecem nas escolas ou a lógica encontra-se subjacente ao previsto no Projeto Político Pedagógico ou similar.

Ainda que em alguns casos mecanismos identificados como componentes dos processos de democratização da gestão escolar tenham sido implantados, nomeadamente a consulta aos diversos segmentos da comunidade escolar para a escolha dos dirigentes ou estratégias de descentralização de recursos financeiros para a esfera escolar; o IAS imprimiu-lhes uma lógica distinta da gestão democrática, tornada princípio constitucional em 1988. Uma das razões para essa contradição pode advir do fato de que a Constituição de 1998 delegou a leis futuras, especialmente à LDB, a definição sobre a materialização de tal princípio.

Nesses termos, ainda que tenha sido uma conquista a presença da gestão democrática como princípio constitucional, cabe entender os limites e as possibilidades da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumento indutor de modificações de práticas sociais.

No caso do IAS, os mecanismos da eleição e da participação da comunidade se articulavam a uma lógica competitiva e, ao mesmo tempo, centralizadora dos processos decisórios pelo órgão gestor da esfera governamental e, além disso, o que é mais problemático, por uma instituição privada como o IAS.

Essa perspectiva centralizadora pode ser evidenciada tanto no controle privado dos dados educacionais de um setor público,<sup>6</sup> quanto no estabelecimento de metas iguais para o desempenho a serem atingidas por redes tão díspares quanto São José do Rio Preto e Mossoró.

<sup>6</sup> Situação regulada por alguns termos de convênio que vedavam o acesso aos dados do município, sem prévia autorização do IAS e permitida pela adesão ao SIASI.

No caso da padronização das metas educacionais, cabe questionarmos a respeito de sua efetiva possibilidade, na medida em que existe uma inevitável diferenciação entre grupos e escolas de que nos fala a Antonio Cândido (1985) e que essas tendem a recorrer à infidelidade normativa apresentada por Licínio Lima (1997) para o caso das escolas portuguesas e também verificada entre nós.

Enfim, ainda que haja um esforço por parte desses formatos de assessorias para coibir ou controlar a autonomia pedagógica dos professores e, por conseguinte das escolas, e que algumas práticas tenham se incorporadas ao cotidiano escolar, acreditamos que as escolas resistem aos procedimentos que considerem por demais alheios e mesmo que silenciosamente criam estratégias para “subverter” ou ressignificar as medidas e cobranças que lhes são impostas.

## Referências

- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, set./dez. 2008. DOI: 10.1590/S0100-15742008000300012
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.
- BEZERRA, E. P. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?** 2008. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. PDRAE. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 2 12 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996a.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996b.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 dez. 1996c.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui a disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 mar. 1999a.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jul. 1999b.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de parceria público-privada federal - CGP e dá outras providências. Brasília, 2005. **Diário Oficial da União**, 7 mar. 2005.
- CÂNDIDO, A. A estrutura da escola. In: PEREIRA, L.; FORACCHI, M. **Educação e Sociedade**. 12. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1985. p. 107-128.
- CLAD. **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, CLAD/BID**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- COMERLATTO, L. Estudo de caso Santa Catarina. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.
- COSTA, M. Estudo de caso Mato Grosso. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.
- GARCIA, T.; et. al. Estudo de caso São Paulo. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.
- IAS. **Instituto Ayrton Senna**. Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>>. Acesso em: 2 maio 2006.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2007.

LEITÃO, L.; ALBUQUERQUE, E. M. de. Estudo de caso Rio Grande do Norte. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.

LÉLIS, U. A.; SILVA, M. Estudo de caso Minas Gerais. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.

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

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

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

\_\_\_\_\_. A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via. In: VIOR, S.; MISURACA, M. R.; ROCHA, S. (Org.). **Formación de docentes que cambió después de los 90 em las políticas, los currículos y las instituciones?** Buenos Aires: José Baudino Ediciones, 2009. p. 47-71.

\_\_\_\_\_. Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a gestão da educação. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO, 1.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 4.; CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., 2010, Portugal e Espanha. **Anais...** Portugal: Elvas; Espanha: Cáceres, Mérida, 2010.

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

SANTOS, T. F. A. M. dos.; GUTIERRES, D. V. G. Estudo de caso Pará. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.

SOUZA, S. Estudo de caso Paraná. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa - CNPq, 2010.

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

Sites consultados:

<http://www.redevencer.org.br>

<http://www.folha.uol.com.br>

<http://www.coc.com.br>

<http://www.auge.com.br>

<http://www.fundacaolemnann.org.br>

Recebido em 10/02/2011

Versão final recebida em 17/05/2011

Aceito em 17/05/2011