

O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA – UM ESTUDO SOBRE A FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL

SIMONE BITENCOURT BRAGA¹
Universidade Federal do Pará
simonesbitt@yahoo.com.br

GT1 – Políticas de Educação e Estado

Resumo: O presente trabalho visa apresentar os resultados parciais da pesquisa que dará origem a dissertação de mestrado e que tem como objetivo investigar as relações que se estabelecem entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira a partir dos programas de gestão “Melhoria da Educação no Município” e “Excelência em Gestão Educacional”, da Fundação Itaú Social, que vêm sendo implementados e desenvolvidos pelas redes de ensino de vários Estados brasileiros, e possuem como foco a gestão da educação pública, impondo uma série de mecanismos de gestão e práticas educacionais. Para tanto, está sendo feita uma pesquisa documental que, por meio de análise de conteúdo, buscará analisar os documentos referentes a esses dois programas. As análises realizadas até o presente momento apontam que o modelo de gestão de qualidade defendido pelos programas da Fundação Itaú, está revestido de um discurso empresarial, onde metas devem ser estabelecidas e atingidas e o responsável máximo por esse processo é o diretor que deve atuar como um exímio administrador empenhado em atingir metas e produzir resultados, para assim alcançar o sucesso dessa empresa chamada escola.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Gestão. Educação

¹ Pedagoga, Mestranda em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará.

O presente texto apresenta os resultados parciais da pesquisa que dará origem a dissertação de mestrado e que tem como questão norteadora a investigação sobre quais as relações se estabelecem entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira, a partir dos programas educacionais da Fundação Itaú Social. Para tanto, será feita uma pesquisa documental que, por meio de análise de conteúdo, buscará analisar os documentos referentes a dois programas de gestão da referida Fundação, intitulados: “Melhoria da Educação no Município” e “Excelência em Gestão Educacional”.

Tais programas vêm sendo implementados e desenvolvidos pelas redes de ensino de vários Estados brasileiros, e possuem como foco a gestão da educação pública, impondo uma série de mecanismos de gestão e práticas educacionais que, segundo eles, são necessárias para o sucesso da escola e conseqüentemente para a qualidade da educação.

Em vista disso, a presente pesquisa tem como objetivo geral investigar as relações que se estabelecem entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira a partir dos programas “Melhoria da Educação no Município” e “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social. E como objetivos específicos: analisar como se desenvolve as parcerias entre a Fundação Itaú Social e os municípios parceiros; investigar quais os critérios estabelecidos pela Fundação para a adesão dos Estados e municípios aos seus programas; identificar as matrizes teórico-metodológicas, presentes nos documentos dos programas e analisar dados a respeito dos mecanismos e instrumentos de gestão escolar sugeridos pela a Fundação Itaú Social.

O interesse em fazer tal investigação surgiu em 2007 quando o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (PAC da Educação). 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 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 entidades². E o Banco Itaú, por meio de sua Fundação Itaú Social e do Itaú BBA³, é um dos patrocinadores mais atuante e influente neste movimento, dado que na época em que a agenda do mesmo foi adotada pelo 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, a Fundação Itaú Social desenvolve programas educacionais, em vários Estados brasileiros⁴, no bojo do “Compromisso Todos pela Educação”.

Entender as relações que se estabelecem nesse contexto, onde 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 partir das leituras e análises feitas sobre os diversos programas⁵ da Fundação Itaú social optei pela análise de dois programas com foco na gestão. Tal opção se deu pelo fato de a gestão ser defendida pela Fundação como sendo o principal meio para se solucionar os problemas da educação brasileira e assim melhorar a qualidade do ensino público no país, nesse contexto as parcerias entre o setor privado e a escola pública é tida como essencial para que essa melhora seja possível.

² 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.

³ 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.itaubba-pt/sobre-o-itaubba/quem-somos/>.

⁴ 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.

⁵ 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.

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Os termos público e privado fazem parte do nosso dia-a-dia, freqüentemente 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 farei no presente trabalho uma contextualização histórica em torno do que é público e do que é privado, mas acho importante ressaltar que dependendo do contexto histórico possuem significados variados, ou seja, estão relacionados 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).

Falando sobre a relação entre as esferas pública e privada Sader (2006) afirma que durante as últimas duas décadas as fronteiras entre tais esferas, especialmente na área da educação, tornaram-se bastantes difusas devido à introdução de vários mecanismos na área educacional, entre eles

A implementação de financiamentos baseados em fundos cujas metas nunca chegaram a ser cumpridas, a distribuição de incentivos de produtividade e desempenho aos estabelecimentos educativos... A subvenção (ajuda financeira dada por órgão governamental) direta de instituições privadas de ensino, a pretensão de instituir sistemas de remuneração docente baseados em resultados provenientes de questionáveis critérios de eficácia e produtividade... **O acordo 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... A transferência às escolas da responsabilidade de captar fundos no mercado** (op. cit, p. 415, grifo meu).

As parcerias público-privadas aprofundam-se no contexto das reformas implantadas no Brasil, especialmente a partir dos anos de 1990, onde as funções do Estado são redefinidas com o objetivo de reduzir o seu tamanho. A partir de então os serviços sociais, entre eles a educação, passam a ser encarados como serviços não-exclusivos do Estado podendo assim ser realizados pelo setor

privado e pelo público não-estatal⁶. Assim, os serviços sociais anteriormente providos exclusivamente pelo Estado deixam de ser um direito e agora passam a ser adquiridos pelo cidadão-cliente na esfera do mercado, como é comum no capitalismo.

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, ADRIÃO, 2007, p. 47).

Portanto, com a Reforma do Estado, que, no dizer de Boron (2000) 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.

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 públicas⁷. A sociedade civil organizada que, segundo Santos (2009), “engloba ações, atores diversificados e organizações, que têm como ponto em comum não pertencerem ao mercado ou ao Estado” se incorpora para executar políticas públicas.

Ocorre, portanto uma ruptura da ideia de bem público como sendo aquele financiado e administrado de forma direta pelo Estado. Nesse contexto, o marco legal é reordenado para dar sustentação jurídica à relação público-privada.

Uma série de leis são instituídas para regular a relação entre as esferas pública e privada entre elas está a Lei Federal 11.079 criada em 2004 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

⁶ Segundo Bresser Pereira o público não-estatal é constituído por “organizações sem fins lucrativos que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1995, p. 54).

⁷ As parcerias entre o público e o privado 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.

Visto que a exclusividade da oferta da educação não pertence mais ao Estado o campo educacional tem sido bastante fecundo para atuação do Terceiro Setor⁸, que nesse sentido guarda vínculo com a sociedade civil. 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 vista 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.

⁸ Para Gohn (2002, p. 93) o Terceiro Setor é “um conjunto heterogêneo de entidades composto de organizações, associações comunitárias e filantrópicas ou caritativas, alguns tipos específicos de movimentos sociais, fundações, cooperativas, e até mesmo algumas empresas autodenominadas cidadãs”.

[...] 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 FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL E OS PROGRAMAS “MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO” E “EXCELÊNCIA EM GESTÃO EDUCACIONAL”

Entre as diversas fundações existentes no Brasil, que atuam na área educacional por meio de parcerias com Estados e municípios está a Fundação Itaú Social, ela 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, 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.

Constituída em 2000 a Fundação, segundo o seu site⁹, 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).

⁹ www.fundacaoitausocial.org.br

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, 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.

Aliás, foi esta mesma lógica que orientou as reformas do aparelho estatal brasileiro, dos anos noventa, 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 (a crise fiscal) 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.

Segundo Bresser Pereira (1995), ministro do Ministério de Reforma do Estado (MARE), o modelo de administração baseado em princípios racional-burocráticos, existente no Brasil antes da reforma, por limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e por concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, “revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica” em virtude disso

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “**cliente privilegiado**” dos serviços prestados pelo Estado (p. 7, grifo meu).

Vale ressaltar que, no caso específico da educação, o discurso recorrente no Brasil também é o de atribuir à má gestão escolar o problema da baixa qualidade do ensino ministrado Santos (2000, p. 13) afirma que

Os problemas históricos da educação são reduzidos a uma dimensão técnica: a questão do ineficiente gerenciamento está colocada no topo das agendas governamentais, como causa central das mazelas educacionais. Daí a necessidade de recorrer-se a quem detém a competência no setor, que é a empresa privada, para melhorar e dinamizar a escola.

A justificada supremacia e a eficiência da esfera privada em relação à pública no que tange à oferta dos serviços sociais, incluindo aí a educação, 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, p. 47-48) 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.

Assim, no intuito de analisar e compreender as relações entre o público e privado na gestão da educação básica optou-se pelo o estudo de dois Programas de Gestão da Fundação Itaú Social: Melhoria da Educação no Município e Excelência em Gestão Educacional.

A escolha da Fundação Itaú Social e mais especificamente desses dois programas, se justifica pelo fato da referida fundação ter forte influência na definição das políticas educacionais em curso em nosso país. Isso ficou bem evidente quando em abril de 2007 o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) também chamado de PAC da Educação que tem como carro-chefe o decreto n. 6.094, que dispõe sobre o "*Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*".

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (Decreto n. 6094 de 24 de Abril de 2007).

A análise minuciosa desse plano revela que 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 que proclama a participação de todos os setores sociais. Esse movimento se constitui como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de várias entidades e o banco Itaú encabeça esse movimento. Os programas Melhoria da Educação no Município e Excelência em Gestão Educacional vêm sendo encaminhados no bojo do movimento "Todos pela Educação".

O Programa Melhoria da Educação no Município criado em 1999, e ainda em vigência, tem como objetivo:

Assessorar gestores municipais de educação na formulação e na gestão de políticas públicas educacionais que assegurem o direito social à educação às crianças, aos adolescentes e aos jovens de suas localidades (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2011).

A justificativa para a criação do Programa pode ser encontrada em um dos materiais elaborados pela Fundação Itaú:

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, e o **Programa Melhoria** pressupõe tal concepção, mantendo a linha condutora clara e objetiva de aperfeiçoar capacidades gestoras centradas no planejamento e na gestão da política educacional, em consonância com as diretrizes nacionais (FALSARELLA, FONSECA, 2009, p. 10).

O Programa conta com materiais de apoio desenvolvidos pela própria Fundação, cuja finalidade é subsidiar as ações de formação dos gestores municipais de educação. Desde o ano em que foi criado já abrangeu 438 gestores de 1.027 municípios, em 17 estados brasileiros. O Programa funciona da seguinte maneira:

O Programa Melhoria da Educação busca auxiliar os órgãos de governos municipais a planejar, implementar e avaliar seus projetos educativos, visando garantir um ensino de qualidade e a permanência na escola. É realizado pela Fundação Itaú Social, em parceria com a Unicef, a Undime e o Cenpec. Os participantes do programa são incentivados a desenvolver uma avaliação diagnóstica das principais questões a serem trabalhadas em seus municípios e, posteriormente, um plano de ação para resolver os principais problemas. É oferecida formação direta para alguns municípios. Outros participam de formação indireta, através da formação de técnicos em Núcleos Regionais. Estes técnicos são multiplicadores nos Núcleos Municipais, que englobam municípios de uma mesma região, disseminando as orientações do programa (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA DO PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO, 2007, p. 7).

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, a publicação sobre as Escolas Charter visa para contribuir com a reflexão sobre as parcerias público-privadas na educação, tais pesquisas 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 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 que tem como base central o modelo das Escolas Charter e faz isso por meio de parcerias com as secretarias de educação dos Estados e municípios.

Desse modo, os programas da Fundação Itaú Social vêm sendo implementados e desenvolvidos pelas redes de ensino de vários estados brasileiros. Tais programas, com foco na gestão da educação pública, impõem uma série de mecanismos de gestão e práticas educacionais que segundo eles são necessários para o sucesso da escola e conseqüentemente para a qualidade da educação.

A GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO E EXCELÊNCIA EM GESTÃO EDUCACIONAL

As análises feitas até o momento revelaram que o modelo de gestão, acentadamente defendido pela Fundação Itaú em seus dois programas de gestão, é a gestão privada, ou seja, o modelo empresarial, que segundo a Fundação é o único caminho para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

Isso é bem evidente no modelo de escola que a Fundação Itaú Social defende como sendo o ideal para solucionar o problema da baixa qualidade do ensino público brasileiro. É o mesmo modelo adotado na reforma educacional de Nova York (EUA), as “Escolas Charters”.

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).

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. No Brasil, experiências semelhantes já têm sido iniciadas em Pernambuco, Ceará e Bahia, com o apoio de diferentes organizações, como o Instituto de Cidadania Empresarial e a Fundação Odebrecht, entre outras (op. cit, p. 25)

A reforma educacional de Nova York é apontada pela Fundação Itaú como modelo de reforma que deve servir de inspiração para gestores, educadores, empresários e políticos brasileiros interessados em melhorar a qualidade de nossas escolas públicas.

“Muitas são as possibilidades de aprendizado com as iniciativas adotadas nos Estados Unidos para aprimorar o ensino e a aprendizagem. Uma hipótese a ser avaliada é que o principal problema do ensino brasileiro não é micro, e sim macro ou sistêmico: está no ambiente institucional dentro do qual as escolas operam. As classes empresariais e políticas têm uma oportunidade única para lidar construtivamente com essas questões. Do contrário, o Brasil desperdiçará um imenso potencial de desenvolvimento, em vista das perspectivas econômicas promissoras e das condições sociais mais favoráveis presentes nas cidades brasileiras, em comparação com os guetos dos Estados Unidos” (op.cit, p. 21).

Por essa razão a Fundação Itaú lançou em 2009, no contexto do programa “Excelência em Gestão Educacional”, a publicação **A Reforma Educacional de Nova York Possibilidades para o Brasil**. Nessa publicação é feita uma análise de como se deu a reforma educacional de Nova York e de como tal reforma pode ser implantada no Brasil. Ao longo da publicação é feito paralelos entre o sistema educacional estadunidense e o brasileiro apontando diferenças e semelhanças entre os mesmos e as possibilidades de a reforma de Nova York ser implantada com sucesso no Brasil.

É interessante observar que na Reforma de Nova York, conforme apresentado na publicação, autonomia e participação, reivindicações de longas datas dos educadores brasileiros, são levantadas como bandeiras na luta pela melhoria da qualidade da educação, porém as análises feitas até o presente

momento revelam que essa autonomia e participação ganharam uma nova roupagem, conforme é possível observar em trechos da citada publicação.

Uma das formas encontradas para superar os problemas de escala em grandes sistemas escolares urbanos é a distribuição da responsabilidade por meio da autonomia escolar. O Programa de Autonomia Escolar de Nova York (*Empowerment Schools*) tem como princípio a descentralização escolar, enfatizando a responsabilidade das unidades locais, **prática comum em grandes corporações** (op. cit, p. 21, Grifo meu).

Um dos principais fundamentos da Reforma de Nova York foi colocar o diretor no centro de tomada de decisão sobre o funcionamento de sua escola. Com o prefeito Bloomberg, **diretores 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. A contrapartida: maior responsabilização pelos resultados de aprendizado. Diretores se tornam alvo de demissão pelo secretário, caso não cumpram com as metas de progresso no desempenho de seus alunos** (op. cit, p. 28, grifo meu).

Percebe-se que a autonomia adotada se dá aos moldes das grandes corporações, onde as responsabilidades são atribuídas a unidades locais, no caso do sistema educacional tais unidades seriam as escolas e nesse contexto tal autonomia possibilita ao diretor montar seu orçamento, fazer contratações e tomar decisões sobre horários e currículo, porém há a contrapartida: precisam cumprir as metas de desempenho dos alunos estabelecidas pelo sistema avaliativo do governo, caso contrário o diretor torna-se alvo de demissão. Desse modo, a autonomia torna o diretor o principal responsável pelo desempenho da escola e a gestão deve estar centrada em resultados e na produtividade dos alunos e da escola nos moldes da gestão empresarial

Nesse contexto de avaliação de desempenho dos alunos, onde metas devem ser atingidas, o sistema de bonificação e sanções por desempenho é instalado, conforme se observa a seguir:

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... As escolas com pior desempenho são fechadas e seus prédios, ocupados por novas escolas com novos quadros de funcionários. (op.cit, p. 23 grifo meu).

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 (op.cit, p. 44 grifo meu).

Esse sistema de bonificações e sanções por desempenho precisa, segundo a Fundação Itaú, ser implantado no Brasil, para que os diretores, professores e supervisores saiam de suas zonas de conforto, zonas estas criadas pela estabilidade adquirida pelo concurso público, e assim consigam superar o fracasso escolar, como se a causa do fracasso escolar no Brasil se devesse ao fato de professores, diretores e supervisores terem estabilidade em seus cargos.

Outro ponto relevante da reforma é a combinação de incentivos e sanções. 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. (op.cit, p. 45).

Quanto à participação defendida na reforma de Nova York é possível observar que essa participação está relacionada à realização de tarefas por parte dos pais de alunos, na forma de serviço voluntário.

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. (op.cit, p. 56).

PARA NÃO CONCLUIR

As análises feitas até o presente momento da pesquisa nos apontam que o modelo de escola e de gestão de qualidade defendida pela Fundação Itaú Social para o Brasil, e que está sendo difundido e implementado por meio de seus programas de gestão, está revestido de um discurso empresarial, onde metas devem ser estabelecidas e atingidas e o responsável máximo por esse processo é o diretor que deve atuar como um exímio administrador cuidando das finanças, contratando e demitindo funcionários e empenhando-se em atingir metas e produzir resultados, para assim alcançar o sucesso dessa empresa chamada escola.

Além disso, para a referida fundação, a escola de sucesso é aquela que recebe financiamento público, mas são gerenciadas por uma instituição do setor privado, é o modelo das Escolas Charters adotado nas escolas estadunidenses. Para os defensores desse modelo o que faz uma escola de sucesso é a concorrência já que para sobreviver as escolas públicas tradicionais americanas precisam de bons resultados, caso contrario, como, são fechadas e passadas a iniciativa privada. Instala-se assim a lógica empresarial nas escolas, pois os resultados alcançados pelos alunos através de testes e as comparações que são feitas entre as escolas a partir desses resultados para verificar quem

sobrevive e quem vai à falência representam a lógica da competição tão comum no mercado

Não há aqui um posicionamento contrário a escola ter uma gestão de qualidade, mas numa outra lógica, compatível com o processo de democratização da gestão, que se constrói paulatinamente com o concurso de todos os atores escolares, a partir de questões de interesse da escola e de seus partícipes, que possam contribuir para formação, com liberdade para emancipação de seus usuários.

REFERENCIAS

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, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília, DF: Presidência da República: Câmara da Reforma do estado, 1995.

BRASIL/MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: PDE, 2007.

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.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. 2007. Disponível em: <http://www.reformadagestaopublica.org.br/>. Acesso em: 03/12/2009.

CRUZ, Maurício Stunitz. **Público e privado: o surgimento e a evolução dos conceitos**. Disponível em: <http://professor.ucg.br/siteDocente> Acesso em: 20/05/2011.

CURY, C. R. J. **A Educação Básica no Brasil**. Educação & Sociedade, Campinas, vol.23, n.80, p.168-200, set. 2002.

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.

FALSARELLA, Ana Maria. FONSECA, Vanda Noventa. **Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal**. São Paulo: CENPEC, 2009.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Relatório de avaliação econômica do programa melhoria da educação no município**, 2007.

GALL, Norman. GUEDES, Patrícia Mota. **A Reforma Educacional de Nova York Possibilidades para o Brasil**. Fundação Itaú Social, 2009.

PERONI, Vera. ADRIÃO, Tereza. **Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?** Brasília: Instituto Anísio Teixeira, 2007.

PETRAS, J. **Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa**. Blumenau: Furb, 1999. (Sociedade e ambiente, 3).

SADER. Emir. JINKINGS, Ivana. **Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SANTOS. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUPA, 2008.

_____ **Da administração burocrática ao Gerencialismo na educação brasileira: as parcerias público-privadas e suas conseqüências para o trabalho docente**. Trabalho apresentado no Seminário FAE/UFMG, 2009.

_____ **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.

_____ **Algumas reflexões sobre a gestão escolar pública**. Revista **Ver a Educação**. Belém: v. 6 nº 1, p. 5-24, jan/jun 2000.

SITES CONSULTADOS

http://www.erpac.com.br/erpac/arquivos/Informativo_Erpac_05_web.pdf

www.fundacaoitausocial.org.br