

A ASSESSORIA PRIVADA DE GESTÃO EDUCACIONAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPINAS

THE PRIVATE CONSULTANCY IN EDUCATION MANAGEMENT AT CAMPINAS EDUCATION PUBLIC SYSTEM

EL ASESORAMIENTO PRIVADO DE GESTIÓN EDUCATIVA EN EL SISTEMA ESCOLAR MUNICIPAL DE CAMPINAS

Sara Badra de Oliveira¹

¹Universidade Estadual de Campinas, São Paulo – Brasil. E-mail: sarabadra@hotmail.com



Educação: Teoria e Prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Common](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Resumo

O artigo busca contribuir com a compreensão das atuais reformas gerencialistas que reconfiguram a administração pública sob o argumento de torná-la mais eficaz e capaz de responder às demandas sociais pela melhoria da qualidade da educação pública. Dentro do convênio firmado em 2013 entre a Prefeitura Municipal de Campinas e a organização Comunitas, analisa-se um eixo de trabalho específico relativo à atuação da empresa interveniente Falconi na Rede Municipal de Ensino, por meio de uma proposta de assessoria

de gestão por resultados. Ao mesmo tempo, essa rede possui uma história de implementação de política de Avaliação Institucional Participativa, que se coloca como alternativa às políticas gerencialistas, na esteira da administração pública societal. O artigo faz uma análise documental da proposta de atuação da assessoria, de forma a situá-la em um contexto mais amplo de emergência das estratégias da Terceira Via no Brasil, e problematiza em que medida a participação das organizações parceiras na gestão da política educacional de Campinas representa uma “soma de esforços” pela melhoria da educação, ou distancia-se da lógica de participação defendida pela política de Avaliação Institucional Participativa.

Palavras-chave: Assessoria Privada. Gestão Educacional. Avaliação Institucional. Participação. Gerencialismo.

Abstract

This article aims at contributing to the comprehension of current managerial reforms that reconfigure the public administration. Within the agreement signed in 2013 between the Municipality of Campinas and Comunitas organization, we analyze specifically the work plan of Falconi Company in articulation with the Municipal Education System, and its proposal of providing a results-based management consultancy. At the same time, this Education System has been implementing a Participatory Institutional Assessment Policy, which intends to be an alternative to managerial policies, in the wake of societal public administration. The article makes a documentary analysis of the private consultancy proposal, place it in a broader context of the Third Way strategies, and discuss to what extent the participation of partner organizations in the management of Campinas educational policy represents a "sum of efforts" in order to improve education, or a confrontation with the logic of participation advocated by Participatory Institutional Assessment Policy.

Keywords: *Private Consultancy. Education Management. Institutional Assessment. Participation. Managerialism.*

Resumen

Este artículo pretende contribuir a la comprensión de las reformas gerencialistas actuales que reconfiguran el gobierno con el argumento de que sea más eficaz y capaz para responder

a las demandas sociales, mejorando la calidad de la educación pública. Dentro del convenio concluido en 2013 entre el Municipio de Campinas y la organización Comunitas, analizamos específicamente el plan de trabajo de la empresa Falconi en la Red de Educación Municipal, y su propuesta de asesoramiento sobre la gestión basada en los resultados. Al mismo tiempo, esta Red tiene una trayectoria de aplicación de política de evaluación institucional participativa, que surge como una alternativa a las políticas gerencialistas. El artículo hace un análisis dos documentos relacionados con la propuesta de asesoramiento privado, pretende colocarla en un contexto más amplio de las emergentes estrategias de la Tercera Vía en Brasil, y discutir en qué medida la participación de las organizaciones asociadas en la gestión de la política educativa de Campinas representa una "suma de esfuerzos" para el mejoramiento de la educación, o una confrontación a la lógica de participación propugnada por la política de evaluación institucional participativa.

Palabras clave: *Asesoramiento Privado. Gestión Educativa. Evaluación Institucional. Participación. Gerencialismo.*

1 Introdução

A Prefeitura Municipal de Campinas-SP, em abril de 2013, celebrou um convênio com a organização civil sem fins lucrativos *Comunitas*: Parcerias para o Desenvolvimento Solidário, materializado no “Projeto Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável”, cujo objetivo é melhorar a eficiência e a gestão dos recursos públicos do município, “na perspectiva do equilíbrio fiscal de contas, ampliando as condições da prefeitura de implantar e gerenciar os programas e serviços”, além de “mobilizar e engajar cidadãos e servidores públicos no desenvolvimento e implantação de soluções inovadoras nos serviços públicos.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013-2014, p. 1-2).

A *Comunitas* atua promovendo integração entre diversas organizações e empresas, com a missão de “contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e, assim, estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento do país” (site *Comunitas*¹). No caso de Campinas, o convênio nº 68/2013 entre Prefeitura e *Comunitas* apresenta como intervenientes o Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A- Falconi; o

¹ COMUNITAS. Disponível em: <<https://comunitas.org.br>> Acesso em: 22 ago. 2015.

Instituto Tellus; e o Centro de Liderança Pública (CLP)². A atuação destas entidades está espalhada pelos cinco eixos do Projeto, a saber: 1. Equilíbrio Fiscal – Empresa Falconi; 2. Alinhamento Estratégico, Governança e Desdobramento de Metas – Empresa Falconi; 3. Fortalecimento da Sociedade Civil – Instituto Tellus; 4. Fortalecimento das Lideranças Governamentais – CLP; 5. Coordenação e acompanhamento geral das ações – Organização Comunitas.

Neste artigo, analisaremos especificamente a atuação do convênio junto à Secretaria Municipal de Educação, que ocorre via empresa interveniente Falconi, materializada no Projeto “Juntos pela Educação Pública de Qualidade”, cujo objetivo é “democratizar o ensino, por meio da participação da comunidade, e melhorar a qualidade da formação de nossas crianças”, segundo panfleto da Prefeitura entregue às três escolas participantes do projeto-piloto.

Inicialmente, a Falconi explicitou a intenção de implantar o projeto-piloto em dez escolas, número que posteriormente foi reduzido para três³, nas quais a empresa realizaria um trabalho de assessoria de gestão. Para tanto, em finais de 2014, profissionais da empresa e agentes multiplicadores do Projeto (profissionais das diversas instâncias da rede⁴) promoveram encontros com parte da comunidade escolar (pais e profissionais interessados), com intuito de auxiliá-la a diagnosticar seus problemas, levantar as possíveis causas, estabelecer responsabilidades e encaminhar soluções, tendo como norte as metas definidas para a escola: melhorar índices de aprovação, evasão, distorção idade-série, desempenho na Prova Brasil e Provinha Brasil, bem como no indicador interno (descrição dos saberes⁵) utilizado pelas escolas da rede. No início de 2015, o trabalho continuou a ocorrer, mas via relação mais direta com as equipes gestoras⁶, que iam ao NAED (Núcleo de Ação Educativa

² A Comunitas se denomina associação civil sem fins lucrativos. A Falconi é uma sociedade anônima; O Tellus se denomina associação civil de interesse público sem fins lucrativos; e o CLP uma entidade sem fins lucrativos.

³ Duas dessas escolas estão localizadas no NAED (Núcleo de Ação Educativa Descentralizada) Norte, e uma no NAED Sul. Os motivos para a escolha inicial das dez escolas, bem como para a posterior redução deste número para três, não foram divulgados abertamente pela empresa e pela Prefeitura.

⁴ Membros das equipes gestoras das escolas; Supervisores Pedagógicos dos NAEDs (Núcleos de Ação Educativa Descentralizada); Representantes Regionais da Secretaria; Diretor do Departamento Pedagógico da Secretaria; que passaram por um período de formação/treinamento fornecido pela empresa.

⁵ Os professores descrevem o aprendizado do aluno de acordo com as aprendizagens que ele já possui e aquelas que ele precisa desenvolver, e esses diferentes diagnósticos são categorizados em grupos de saberes.

⁶ Compõem a equipe gestora da escola: diretor, vice-diretores, e orientadores pedagógicos.

Descentralizada⁷) de sua região ter formação sobre ferramenta gerencial, ou recebiam multiplicadores do Projeto na escola para monitoramento do alcance das metas.

Assim, o objetivo da Falconi na área da educação era realizar um trabalho de introdução de “uma cultura de gestão nas escolas”, de forma a “auxiliar o município a alcançar suas metas e melhorar resultados do processo ensino-aprendizagem, traduzido nos resultados do IDEB, entre outros.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013-2014, p. 5).

Comprometida com a orientação, implementação e acompanhamento de todo o processo, a intenção da empresa era implementar nas escolas o método gerencial PDCA (*Plan, Do, Check, Act*⁸), próprio das estratégias de introdução da Gestão da Qualidade Total na área educacional. Trata-se de uma opção de reorientação gerencial das organizações, assentada no controle de toda a vida do produto ou serviço (concepção, produção, gestão, fornecimento etc.), e na participação de todos nesse controle, de forma que “cada um, no seu nível, deve ter objetivos de qualidade, identificar problemas e adotar medidas preventivas e corretivas.” (FREITAS, 1995, p. 133).

A adoção das estratégias da Qualidade Total na educação não é novidade no cenário educacional brasileiro. Iniciou-se na década de 1990, quando um projeto de Controle de Qualidade Total, concebido pela Fundação Christiano Ottoni, foi implementado pela Secretaria do Estado de Educação de Minas Gerais em 1992, marcando o período em que métodos próprios da área empresarial são trazidos para o setor público sob o argumento de torná-lo mais eficaz (FREITAS, 1995).

No presente artigo, a escolha por analisar a adoção dessas estratégias na rede municipal de ensino de Campinas deu-se devido à política de Avaliação Institucional Participativa (AIP) que esta rede implementa desde 2008, a qual pretende fornecer uma alternativa às políticas gerencialistas ao defender o protagonismo da comunidade escolar nos processos decisórios e o papel do poder público estatal em prover condições de ensino e de trabalho adequadas.

A política de AIP é respaldada na criação das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), que são espaços coletivos nos quais pais, professores, alunos, funcionários e gestores

⁷ Os NAEDS são núcleos descentralizados da Secretaria Municipal de Educação. Existem cinco NAEDs, dispostos pelas regiões Leste, Sul, Norte, Noroeste, Sudoeste.

⁸ Planeje, faça, monitore, aja.

elaboram e avaliam periodicamente seu Projeto Político Pedagógico, estabelecem objetivos e metas para as diversas dimensões que afetam a qualidade de ensino (recursos físicos, formação docente, formação discente, práticas pedagógicas, condições de trabalho), constroem estratégias e demandas bilaterais (para si e para o poder público), e constantemente as monitoram visando ao alcance das metas coletivamente acordadas (SORDI, 2012). Trata-se de uma política com um desenho institucional respaldado na criação de espaços coletivos e na capacitação de atores-chave⁹ para orientar sua implementação nas escolas e a introdução de uma cultura de avaliação formativa e de responsabilização compartilhada.

Nesse cenário, em 2013 é firmada a parceria entre Secretaria Municipal de Educação e empresa Falconi, sob o argumento de que as escolas ainda necessitavam de uma ferramenta de gestão que as capacitasse a planejar, se organizar, traçar e monitorar estratégias e objetivos para seu trabalho. A Secretaria argumentou que o Projeto Juntos, fruto da parceria, poderia e deveria coexistir com os princípios da Avaliação Institucional Participativa.

A Prefeitura e as organizações conveniada (Comunitas) e interveniente (Falconi) denominam-se trabalhando em nome do “fortalecimento da gestão escolar democrática” (CAMPINAS, 10/10/2014), da participação da sociedade civil na promoção do bem estar social, e consideram que sua atuação na rede vem com o propósito de somar esforços, junto com os demais atores interessados no processo educativo, pela melhoria da qualidade educacional.

No entanto, a chegada da empresa na rede não foi recebida passivamente pelos educadores. As reuniões do Coletivo de Educadores¹⁰ no segundo semestre de 2014, a lista de emails e página do *facebook* organizadas por esse Coletivo, condensaram informações a respeito de como esse processo de resistência ocorreu em diversas escolas. Foram disponibilizadas, nesses canais de comunicação, cartas escritas por diversos Conselhos de Escola - de mais da metade das dez escolas inicialmente escolhidas para implementação do Projeto “Juntos” - firmando posição contrária à atuação da assessoria na rede. Defendem que

⁹ O Orientador Pedagógico, que compõe a equipe gestora das escolas, foi o ator escolhido para articular o processo de implementação das CPAs e auxiliar a equipe escolar na construção dessa cultura de avaliação institucional participativa.

¹⁰ É um coletivo autônomo formado em 2009, num momento pós-greve dos servidores municipais, por iniciativa própria de educadores da rede municipal de ensino, com vistas a manter vivas as discussões sobre as pautas específicas da educação. É um espaço formativo, de reflexão e proposição de diversas ações (manifestações, debates, inserção em espaços institucionalizados da rede etc) com objetivo de fazer valer suas demandas por melhores condições de trabalho, valorização dos profissionais da educação, e em defesa da escola pública, estatal, laica e plural.

o coletivo escolar, pais, funcionários, alunos, professores e gestores, têm condições de gerir seu trabalho, de propor objetivos, planejar ações, reconhecer problemas, apontar desafios a serem enfrentados e soluções possíveis, e que cabe ao poder público garantir as condições demandadas. Defendem que a atuação de uma assessoria privada na gestão pública, e, ainda pior, de uma organização cujos profissionais não são formados na área educacional, fere os princípios da gestão democrática ao verticalizar o controle sobre os processos e resultados educacionais, e fragiliza a responsabilidade estatal pela execução e gestão dos serviços públicos.

No entanto, dentro das escolas e em toda rede, coexistem distintos posicionamentos de diversos grupos e segmentos a respeito da assessoria privada. As três escolas escolhidas, ainda que tenham firmado posição contrária no Conselho de Escola, possuíam alguns segmentos favoráveis à atuação da assessoria. Nos *slides* apresentados na primeira reunião com os gestores dessas escolas em setembro de 2014, a justificativa utilizada para a escolha das três é o “interesse do grupo de pais” em uma, e o “interesse do gestor” nas outras duas. Percebe-se que foram feitas alianças com alguns sujeitos, e não com outros, para que fosse possível a implementação do projeto da assessoria.

Analisamos que o Projeto não entrou com a potência que previa inicialmente devido à resistência explícita de um número significativo de sujeitos que se organizaram em instâncias coletivas para manifestar sua posição, respaldados, sobretudo, pela atuação do Coletivo de Educadores. No entanto, ainda que tenha encontrado barreiras e não tenha se concretizado como foi planejado a princípio, em 2015 o Projeto Juntos continuou sendo implementado. Segundo Diário Oficial de 10 de março de 2015, os técnicos da Comunitas/Falconi “foram embora”, mas “o compromisso do senhor prefeito é estender para outras escolas o instrumento de gestão.” (CAMPINAS, 2015, p. 3). Segundo membro da equipe gestora de uma das três escolas, no cronograma do Projeto Juntos estavam previstas, para primeiro semestre de 2015, reuniões dos gestores da escola com a equipe do NAED para apresentação do andamento do Plano de Ação da unidade escolar. Também ocorreu em fevereiro/2015 formação com os gestores no NAED sobre a utilização da ferramenta gerencial.

Contudo, ressalva-se que é necessário aprofundar o levantamento de dados que permitam dizer como/se continuou a implementação deste Projeto na rede, e quais os possíveis impactos que provocou no trabalho pedagógico das escolas.

Este artigo pretende, a partir da análise de documentos e à luz de literatura da área, caracterizar a natureza do convênio Comunitas/Prefeitura de Campinas, contextualizando-o a partir da emergência do ideário e das estratégias da Terceira Via nos anos 1990 no Brasil, a qual se assenta na alegação de que a gestão pública, considerada ineficiente e burocratizada, necessita de um modelo de gestão baseado na administração privada, o que justificou a ampliação da participação de determinados setores da sociedade civil no planejamento e na execução de serviços sociais. Por fim, levantaremos algumas questões que nos permitem problematizar em que medida a participação ativa da “sociedade civil” preconizada pela Terceira Via - e que podemos ver defendida nos documentos e discursos da assessoria em Campinas - se assemelha ou se distancia da participação defendida pela Avaliação Institucional Participativa.

2 As “assessorias privadas de gestão educacional” sob o viés da Terceira Via

A intervenção que a Comunitas, a organização conveniada, exerceu na Prefeitura de Campinas pode ser caracterizada como uma “assessoria privada para gestão educacional”, entendida como uma modalidade pela qual o convênio firmado entre administração pública e instituição privada presta-se ao objetivo de elaborar diretrizes e estratégias educacionais e orientações gerais para o funcionamento da rede, relativas a planejamento e avaliação das escolas, estatuto do magistério, plano municipal de educação, formação de gestores escolares e pessoal da administração municipal, entre outros (ADRIÃO et al., 2012).

A Comunitas enquadra-se sob a forma de uma organização social, entidade de direito privado sem fins lucrativos, o que não a impede de buscar auferir renda para a consecução de suas finalidades e de prestar determinados serviços que sejam remunerados. Além disso, cabe ressaltar que a organização interveniente, a Falconi, que atua junto à Secretaria de Educação, é uma sociedade anônima, ou seja, uma forma jurídica de constituição de empresa, que prevê a obtenção de lucros.

O convênio firmado entre a organização conveniada Comunitas e a Prefeitura de Campinas estabelece que “o projeto será financiado pela própria conveniada, podendo ela

captar recursos financeiros para execução do projeto perante empresas e institutos, sem qualquer restrição ou limitação”; e continua no parágrafo quarto:

Não haverá ônus para o conveniente [Prefeitura] para a realização do objeto. Dessa forma não será realizado nenhum desembolso de recursos públicos ou repasse de verba orçamentária à conveniada ou aos intervenientes para tal finalidade. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013, p. 3).

No entanto, o mesmo documento prevê apoio da Prefeitura às instituições “parceiras”, sob a forma de “indicação de servidores públicos capacitados para o apoio”; disponibilização de equipamentos; fornecimento de “apoio político-institucional e dados técnicos necessários ao desempenho das atividades a serem executadas”; além de prever a responsabilidade da Prefeitura em:

[...] efetuar a **articulação de parceiros financiadores** do Projeto que possam vir a oferecer apoio institucional para suprir as necessidades de hospedagem e alimentação que, porventura, os integrantes das equipes de trabalho envolvidas na execução do objeto vierem a apresentar. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013, p. 4 - grifo meu).

As estratégias por meio das quais o setor privado incide sobre o espaço público são múltiplas e articuladas entre si. Aqui estamos tratando de um tipo de estratégia relacionado à assessoria de gestão, que seria um “oferecimento” de serviços da esfera privada ao poder público. Porém mais do que isso, e de forma articulada, o convênio abre a possibilidade de haver outras modalidades de “parceria”, ao prever “parceiros financiadores do Projeto”, em geral ligados à venda de produtos, naquilo que passa a se constituir como um lucrativo mercado educacional. Não é estranho vislumbrar como possibilidade que a assessoria, ao diagnosticar a necessidade de compra de material didático e outros produtos educacionais, contemple outras formas de parceria relacionadas, por exemplo, à “aquisição de sistemas de ensino” (ADRIÃO et al., 2009).

Dessa forma, essas assessorias podem contribuir para que se instale um mercado educacional na Secretaria de Educação do município, no qual empresas e organizações privadas, além de receberem recursos públicos, controlam a elaboração da agenda política e das conseqüentes concepções de formação e finalidades da educação, afastando os educadores

(professores, diretores, orientadores, coordenadores e supervisores pedagógicos) da atividade de proposição, planejamento e avaliação do Projeto Político Pedagógico da escola e da política educacional. Voltaremos mais adiante a essa questão.

Caracterizada a natureza do convênio Comunitas/Prefeitura de Campinas, buscaremos compreender a emergência das assessorias privadas em um contexto político de implementação da reforma administrativa do Estado brasileiro a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) elaborado por Bresser Pereira em 1995, quando este era ministro do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

O PDRAE traz proposições que defendem a adoção da administração gerencial como fio condutor da Reforma do Aparelho do Estado. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, deu respaldo jurídico para a concretização da Reforma (apud ADRIÃO e BEZERRA, 2013). As autoras analisam o papel que os dispositivos legais da EC 19/98 exerceram para a ampliação das possibilidades de parceria entre o poder público e a iniciativa privada, o que facilitou a abertura da administração pública às práticas administrativas pautadas na lógica gerencialista.

Adrião e Bezerra (2013) destacam três marcos legais da Emenda, a saber: 1- a nova regulamentação dada à criação de entidades da administração pública indireta e paraestatal (como organizações sociais; organizações da sociedade civil de interesse público, entre outros) o que facilitou a generalização destas entidades; 2- a introdução do contrato de gestão, que se trata de um compromisso institucional entre Estado e uma entidade pública não estatal (Organizações Sociais), com previsão de obtenção de recursos orçamentários e bens públicos e dispensa de licitação, e com finalidade de consecução de metas por meio de melhorias na gestão; 3- e por fim, a introdução do princípio da “eficiência”, que ganha *status* constitucional, com objetivo de assegurar à administração pública um “serviço de qualidade”. Tudo isso, em um contexto no qual a descentralização correspondeu à transferência das competências para os governos subnacionais sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las, estimulou a acentuada emergência das “parcerias público-privadas” no cenário brasileiro.

Aquele terceiro dispositivo representa, além de um marco legal, a formalização de um terreno ideológico que credita à lógica privada a solução para os problemas da administração

pública. Por si só, a introdução da palavra “eficiência” não significa abertura à criação de parcerias público-privadas. Afinal, ela pode corresponder à defesa de que o serviço público simplesmente cumpra a essência de qualquer processo administrativo, que seria a conjugação de esforços e a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados (PARO, 2005). Desse ponto de vista, a administração pública inquestionavelmente deve ser eficiente. No entanto, na perspectiva reformista, eficiência é vista como um atributo próprio e exclusivo do setor privado, de modo que a introdução desse princípio na Constituição significou abrir precedentes para a adoção do modelo de gestão gerencial na administração pública.

De forma correspondente, essa perspectiva desenvolveu a crença de que o modelo burocrático de gestão, visto como inoperante e facilitador de processos de corrupção, deveria ser abolido do funcionamento do Estado (ABRUCIO, 1998). O autor situa a partir de 1970 a emergência de um clima intelectual e de senso comum favorável às mudanças na administração pública e contrário à burocracia, pois esta era “classificada à época muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos.” (ABRUCIO, 1998, p. 177).

Somando a isso outros fatores sócio-econômicos, como a crise fiscal e a globalização, o modelo de Estado montado no pós-guerra (keynesiano, de bem estar social, e burocrático) passa a ser profundamente questionado, primeiramente a partir do ideário e das políticas neoliberais, posteriormente a partir de estratégias que passam a incorporar algumas críticas ao neoliberalismo.

Nos países de capitalismo central, no momento pós-crise de 1973, as modificações iniciais efetuadas na burocracia estavam vinculadas ao projeto “de retração da máquina governamental a um número menor de atividades”, o qual se casou com a defesa de implementação de um “modelo gerencial puro” no setor público (ABRUCIO, 1998, p. 182). No entanto, com o tempo, esse projeto neoliberal foi sendo questionado nos países que tentaram seguir suas receitas. O Estado mínimo, além de não ter conseguido ser tão mínimo na prática (KING, 1988), deixava de fazer sentido à medida que a intervenção estatal passava a ser percebida como necessária diante dos problemas sociais gerados pelas medidas neoliberais. Então valores como equidade, justiça, cidadania, participação política, despontaram na agenda de uma nova reforma nas atribuições do Estado e no próprio modelo gerencial puro (ABRUCIO, 1998), o que não significou abandonar os princípios gerenciais e a

crítica à administração pública burocrática, tampouco um retorno aos princípios do Estado de bem-estar social.

Essa nova reforma bebe nas fontes da Terceira Via, assim denominada no contexto de implantação das políticas do Novo Trabalhismo Inglês, o qual visava oferecer alternativas ao neoliberalismo conservador de Margareth Thatcher. No Brasil, podemos dizer que a reforma no Estado é inspirada no ideário e nas estratégias da Terceira Via, pois nessa época já chegavam ao país as críticas ao neoliberalismo produzidas nos países que tentaram implementá-lo. Segundo Adrião et al. (2012,):

As reformas no Estado brasileiro, formuladas durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, diferiam das prescritas pelos neoliberais na medida em que não se assentavam exclusivamente na adoção do mercado como paradigma único e na transferência da esfera pública para o setor privado por meio da privatização pura e simples, cuja ilustração nos é dada pelas reformas dos anos oitenta ocorridas na Inglaterra e no Chile. (ADRIÃO et al., 2012, p. 57).

Ainda que as reformas na gestão pública desencadeadas nos anos 1990 partilhem de “pressupostos liberalizantes”, não houve no Brasil uma privatização na educação no sentido de transferência de propriedade do setor público para o setor privado, nem mesmo uma diminuição do gasto público com educação (ADRIÃO e BEZERRA, 2013). No Plano Diretor, o “subsídio à educação básica” é ressaltado, inclusive, como uma “atividade exclusiva do Estado”, sendo que este permanece como responsável pelo financiamento e regulação deste bem público (BRASIL, 1995, p. 41). Peroni (2013) completa:

[...] para a teoria neoliberal, está muito explícita a retirada do Estado das políticas sociais universais, a ênfase no lucro, a mercantilização da sociedade e a consequente desigualdade social. Já para a terceira via, a análise deve ser mais detalhada, pois apresenta em seu discurso o aprofundamento da democracia, o fortalecimento da sociedade civil, enfim, conceitos muito caros às lutas sociais, o que tem confundido e feito com que grupos de centro, de esquerda e de direita apresentem as suas propostas com maior aceitação pela sociedade do que o neoliberalismo (PERONI, 2013, p. 235).

A Terceira Via define novas atribuições para o Estado e para a sociedade civil no provimento do bem estar social e econômico. Defende, tal como o neoliberalismo, que o culpado pela crise econômica é o Estado, porque teve que se tornar “máximo” para responder às demandas sociais por bem-estar - o que teria gerado a crise fiscal - e porque ao intervir na

economia teria atrapalhado o livre andamento do mercado. (PERONI, 2013). Contudo, isso não significa ter de torná-lo mínimo como pretendeu o neoliberalismo, pois essa minimização teria produzido elevados graus de insegurança social destruindo as estruturas sociais e cívicas que tornam viável a economia capitalista (GIDDENS, 2001). Ao invés de mínimo ou máximo, a Terceira Via propunha que o Estado deveria assumir novas atribuições, como responsável último pelo financiamento e regulação dos bens e serviços sociais, mas incorporando o papel de fomentador e articulador das iniciativas da sociedade civil para a produção, execução e gestão conjunta do bem público.

Assim, a introdução da lógica gerencial na administração pública brasileira assenta-se na perspectiva da Terceira Via, a qual se pauta, *grosso modo*, “em certa revisão das orientações anteriores de cunho liberalizante e na percepção da necessária presença do Estado como agente indutor do desenvolvimento e da equidade.” (ADRIÃO e BEZERRA, 2013, p. 257). Nessa perspectiva:

[...] setores hegemônicos e governos formalizam pactos de atuação conjunta cada vez mais freqüentes, em que a lógica gerencial da esfera privada ganha espaço na administração pública, na perspectiva de consolidar um sentido de **corresponsabilização da “sociedade civil” no que diz respeito à garantia e à ampliação do acesso aos direitos sociais básicos.** (ADRIÃO e BEZERRA, 2013, p. 258 - grifo meu).

Essa corresponsabilização assenta-se no pressuposto de que todos os atores sociais - Estado, empresários, cidadãos organizados da sociedade civil - estão comprometidos com um projeto social comum, no qual os conflitos e interesses particulares estariam suprimidos. É como se a ampliação do papel da “sociedade civil” significasse um avanço à conquista do interesse público, de forma que os interesses conflitantes de classe não teriam mais espaço nessa esfera. Segundo Peroni (2013), como, para a Terceira Via,

[...] as classes sociais não são mais importantes para a análise de um mundo sem inimigos e para além da direita e da esquerda (GIDDENS, 2001b), é possível defender uma cultura cívica, onde os empresários estariam envolvidos com o bem comum e não apenas com o lucro. (PERONI, 2013, p. 239).

Tal perspectiva, que atribui o “bem comum” ao âmbito de uma suposta sociedade civil “suprapartidária”, pode ser ilustrada nos objetivos da Organização Comunitas que atuou na Prefeitura de Campinas:

A Comunitas tem como objetivo promover o desenvolvimento social do Brasil por meio do engajamento dos diversos setores da sociedade, estimulando e fomentando atuações coletivas em sinergia com um propósito comum: o enfrentamento das desigualdades sociais para a promoção de um Brasil mais sustentável (...). Para a Comunitas, combater as desigualdades é fortalecer capacidades de pessoas e comunidades para agirem por si mesmas, satisfazendo necessidades, resolvendo problemas, e melhorando a sua qualidade de vida. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013-2014, p. 3).

De fato, o enfrentamento das desigualdades sociais é um objetivo inquestionável, assim como ninguém pode se colocar contra melhorar a qualidade da educação. No entanto, a questão que a Terceira Via encobre, sob o véu do discurso suprapartidário, é que existem diversas formas pelas quais essas desigualdades podem ser combatidas (ou maquiadas), assim como existem outros entendimentos sobre qualidade assentados em distintas concepções de educação e de sociedade. Ao apresentar o discurso da participação da “sociedade civil” na produção do bem comum e camuflar os conflitos de concepções, a Terceira Via cumpre uma função ideológica de atribuir ao conjunto da sociedade os interesses de setores específicos vinculados ao mercado, ao poder da mídia e do capital financeiro (PERONI, 2013).

O trecho da Comunitas acima transcrito deixa explícito o que significa combater as desigualdades nessa perspectiva. Transfere-se a responsabilidade do Estado em prover o bem-estar social (visto como “bem-estar passivo”) para o indivíduo e formas “particularistas” de organização (visto como “bem-estar ativo”) (LATHAM, 2007). Isso significa que os indivíduos devem responsabilizar-se não apenas pelo seu sucesso pessoal, a partir da busca por aprimorar seu capital humano pela dedicação à educação. Significa também que são responsáveis em auxiliar na construção do bem-estar coletivo, por meio da ajuda mútua, do voluntarismo, do engajamento em grupos comunitários e em organizações da sociedade civil, de forma a conciliar autonomia com interdependência, solidariedade, e responsabilidade social. Trata-se, segundo os defensores dessa perspectiva, de um “novo tipo de individualismo” (BRESSER PEREIRA, 2007).

No entanto, por trás de palavras como solidariedade e coletivo, há uma visão de mundo que embasa esse ideário da Terceira Via, comprometida com uma nova estratégia de legitimação da sociedade capitalista e das desigualdades sociais. Nessa estratégia, a solidariedade sistêmica baseada em direitos universais e na vinculação destes direitos à atividade estatal é substituída por formas particulares e voluntárias de solidariedade dependentes da aleatoriedade da ajuda individual/organizacional, o que encobre um processo de desresponsabilização do Estado face à questão social. Montañó (2008,) afirma que se trata de:

[...] um sistema em que cada um é solidário, desde que a isso se disponha com seus pares, com seus iguais ou semelhantes, com seu grupo de interesse particular. A substituição do princípio da solidariedade baseada em direitos universais (presente no sistema de tributação direta, na previdência única e na seguridade e nas políticas sociais do *welfare state*) faz com que cada grupo ou coletivo que apresenta uma necessidade ou carência particular tenha de se auto-responsabilizar (direta ou indiretamente) pelo financiamento/prestação da sua resposta. (MONTAÑO, 2008, p. 44).

Assim, determinados atores da sociedade civil, o chamado terceiro setor (ONGs, fundações, institutos, organizações sociais), passam a protagonizar de forma “solidária” - na modalidade de ajuda, filantropia, ou mesmo em termos de parcerias com o poder público via, por exemplo, contrato de gestão - a “função pública” constitucionalmente atribuída ao Estado, enquanto este amplia sua “função privada” de garantir a hegemonia econômica e política do grande capital. (MONTAÑO, 2008).

Vale ressaltar que para os defensores da Terceira Via, a participação do terceiro setor no provimento das políticas sociais significa um processo de *publicização* da ação social, no sentido de torná-la mais próxima aos interesses públicos, pois consideram que a esfera verdadeiramente pública é a das organizações não estatais. No entanto, concordando com Adrião e Bezerra (2013), entendemos que tal processo significa, ao invés, uma *privatização* de setores não exclusivos do Estado, principalmente os voltados para a oferta de políticas de cunho social, uma vez que esta oferta é retirada da alçada exclusiva do Estado e transferida para um setor específico da sociedade civil que apresenta interesses ligados ao mercado. Pode-se afirmar que “a terceira via acaba configurando-se como a preservação do que é fundamental do neoliberalismo, dando-lhe um frágil verniz social-democrático cada vez menos acentuado.” (ANTUNES, 1999, p. 99).

Nesse sentido, perguntamo-nos: em que medida essa estratégia tem contribuído para satisfazer o interesse público e democratizar a participação dos múltiplos atores da sociedade civil na definição das decisões estratégicas que impactam a conquista de direitos sociais e as diretrizes da política educacional? Qual é a abertura que a administração pública gerencial apresenta para a participação social, e como essa participação se difere daquela preconizada na política de Avaliação Institucional Participativa?

3 A lógica gerencial e a lógica societal: distintos significados de “participação”

A participação preconizada pela política de Avaliação Institucional Participativa defende que os diversos segmentos da comunidade escolar, alunos, famílias, funcionários, professores e equipe gestora, protagonizem processos decisórios a respeito das concepções de qualidade, de formação, de educação que orientam seu Projeto Político Pedagógico. A partir de processos coletivos de reflexão, esses atores traçam metas, estratégias, indicadores de qualidade, e comprometem-se com demandas internas dirigidas ao coletivo escolar, bem como traçam demandas externas de forma a responsabilizar também o poder público pelo alcance das metas coletivamente negociadas.

Antes mesmo de virar política de rede em 2008, a Avaliação Institucional Participativa (AIP) em Campinas já se iniciava, em 2002, a partir de discussões entre o grupo LOED da Faculdade de Educação da UNICAMP e os gestores dessa rede municipal, e aos poucos foi ganhando legitimidade política por meio de constantes e diversificadas formas de aproximação com os profissionais da educação. Essas aproximações culminaram com a adesão voluntária de algumas escolas a esse projeto, as quais por iniciativa própria formavam coletivos para discutir e avaliar a qualidade de ensino que produziam.

Em 2008, a AIP vira política para toda a rede de ensino fundamental, com criação das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) nas escolas, e, para a negociação externa, das Reuniões de Negociação entre CPAs e Secretaria Municipal de Educação, com a intenção de formalizar espaços coletivos avaliativos e de negociação da qualidade. Vale salientar que a criação desses espaços respalda-se nos princípios da “qualidade negociada” e da “responsabilização partilhada” envolvendo as escolas e o poder público, e da participação de

todos os segmentos da comunidade escolar (famílias, alunos, funcionários, equipe gestora, professores), com vistas a reforçar o protagonismo desses atores e fortalecer uma regulação alternativa, que emane das escolas e questione qualquer tipo de regulação verticalizada.

Analizamos que as concepções presentes na política de AIP aproximam-se das características da “administração pública societal” (PAULA, 2005). Segundo a autora, essa vertente inicia-se com a tradição mobilizatória brasileira da década de 60, chegando mais à frente, nos 1990, à defesa do paradigma reformista do “estado-novíssimo-movimento-social”, o qual naquela década colocava-se como uma força política em disputa com o projeto gerencialista encabeçado por Bresser Pereira. Esse paradigma alternativo defendia um projeto político e de desenvolvimento nacional que rearticulasse Estado e sociedade, combinando a democracia representativa e a participativa. Aqui aparece também a defesa do conceito de esfera pública não-estatal, envolvendo a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitassem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões:

[...] o campo movimentalista se centrava na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a idéia de público como sinônimo de estatal. (PAULA, 2005, p. 39).

Assim, a “administração pública societal” defende a abertura das instituições políticas à participação social, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular na definição da agenda política. Consideramos que esses princípios aproximam-se dos da política de Avaliação Institucional Participativa, à medida que esta focaliza o protagonismo dos sujeitos das escolas, e procura criar espaços coletivos de discussão e avaliação da qualidade de ensino de forma a impactar a atuação do poder público. Nessa perspectiva, a avaliação deve:

[...] servir ao monitoramento contínuo e ao controle social sobre a qualidade das escolas e subsidiar o Poder Público na definição de políticas que impactam as condições estruturais de funcionamento das mesmas (como condições de trabalho, salário, formação e jornada) e a própria gestão do sistema educativo (questões relacionadas à democratização pela participação nos processos decisórios). (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2012, p. 35).

Do outro lado, a vertente da “administração pública gerencial” (PAULA, 2005) também tem incorporado em seu discurso palavras como participação, cidadania, defesa do público não-estatal e da esfera da sociedade civil (ABRUCIO, 1998), como podemos observar no plano de trabalho da organização Comunitas que firmou o convênio com a Prefeitura de Campinas. Segundo a Comunitas, o objetivo da assessoria é:

A melhoria da gestão dos recursos públicos, na perspectiva do equilíbrio fiscal de contas, ampliando as condições da prefeitura de implantar e gerenciar os programas e serviços, além de promover a **participação da sociedade civil e dos servidores públicos, incorporando suas opiniões e interesses na tomada de decisões estratégicas**. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013-2014, p. 1 - grifo meu).

No entanto, Paula (2005) analisa que essa “dimensão sociopolítica” da participação dos cidadãos é defendida pela vertente gerencialista apenas no nível do discurso, pois na prática esta é centralizadora no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular. A autora analisa que a estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma gerencial não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares nos processos de formulação de políticas públicas. Ao invés, a reforma concentrou o monopólio das decisões nas instâncias executivas do núcleo estratégico do aparelho do Estado, enquanto a execução e o processo de gestão foram atribuídos às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade (se pertencente às atividades “exclusivas” ou “não-exclusivas” do Estado). (PAULA, 2005). Ela conclui que a vertente gerencial enfatiza as dimensões “econômico-financeira” e “institucional-administrativa”, enquanto a vertente societal preocupa-se mais com a “sociopolítica”, sendo que falta a ambas uma adequada articulação das três dimensões que devem compor a construção de uma gestão pública democrática.

4 Considerações Finais

Colocamo-nos a seguinte questão: como se dá a coexistência de duas lógicas distintas de participação dentro da rede municipal de Campinas? De um lado, a política de Avaliação Institucional Participativa, que convoca pais, alunos, funcionários, professores e equipe gestora a participar dos processos de planejamento, definição de metas, e avaliação da

qualidade de ensino; e de outro, a parceria firmada entre Secretaria Municipal de Educação e uma empresa privada (via convênio da Prefeitura com a organização Comunitas), que pretende implementar um método de gestão gerencial na rede de ensino, visando à melhoria dos resultados educacionais do município.

O foco da parceria é a introdução de uma cultura de gestão nas escolas, nos NAEDs e na Secretaria de Educação, de forma a capacitar a rede para o planejamento, organização e monitoramento dos Planos de Ação dos vários níveis, com vistas a alcançar determinados resultados relacionados ao ensino e aprendizagem. De forma articulada, a parceria também pretende atuar na capacitação da Secretaria de Educação e da Prefeitura em relação à dimensão econômico-financeira do “equilíbrio fiscal de contas”. Essa ênfase não capacita o Poder Público na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e com os trabalhadores em educação, apesar de a organização parceira preconizar nos documentos a intenção de promover a participação da sociedade civil.

A política de Avaliação Institucional Participativa parece dar maior ênfase ao aspecto da formação política dos sujeitos envolvidos com o processo educativo, à medida que cria mecanismos institucionais (CPAs, Reuniões de Negociação) visando a fortalecer um processo de regulação social que emana de baixo para cima (SORDI, 2012). Nesse processo, assume-se que a concepção de qualidade, as metas, indicadores e resultados que se deseja alcançar, são definidos também pelos sujeitos das escolas, a partir de um diálogo constante entre as necessidades do sistema de ensino e suas realidades locais.

Por um lado, o apelo às iniciativas da sociedade civil, nos termos defendidos pela lógica “gerencial” de estímulo às parcerias com o terceiro setor, pode significar uma desresponsabilização do Estado com o provimento de serviços públicos e uma privatização da ação social (MONTAÑO, 2008; ADRIÃO e BEZERRA, 2013). Por outro lado, a defesa da maior participação da sociedade civil e do público não-estatal nas decisões políticas, do ponto de vista da lógica “societal”, pode significar um processo de maior controle social sobre as ações estatais e de democratização das instituições políticas e das políticas públicas, por meio da abertura dessas instituições e dos processos decisórios à participação popular.

A questão que parece se delinear é: quais atores e grupos da sociedade civil estão sendo escolhidos pela Secretaria Municipal de Educação do município em questão para se aproximar da definição de metas e indicadores de qualidade e da elaboração da agenda

política da rede? Quem é essa “sociedade civil” ou esse “público não-estatal” chamado a participar dos rumos da política?

Com esse artigo, buscamos analisar alguns indícios que inserem a política de AIP e a assessoria privada de gestão em lógicas distintas de gestão e participação. No entanto, salientamos que o esforço de compreender os processos participativos dessa rede municipal de ensino deve transpor a análise documental, contemplando, além da descrição dos arranjos institucionais e políticas públicas voltadas para a criação de espaços coletivos nas escolas e na estrutura da rede, também a descrição da implementação dessas políticas, e a compreensão da atuação de coletivos não institucionalizados (como o Coletivo de Educadores), bem como de outros movimentos participativos, a exemplo da construção do Plano Municipal de Educação via pré-conferências e conferências municipais.

De que forma tais movimentos e processos contribuem para colocar em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público; e possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente? De que forma os arranjos institucionais criados são capazes de organizar a participação nas diferentes esferas governamentais, e como essas iniciativas locais articulam-se com um projeto maior de reforma da organização administrativa do aparelho do Estado? Pontuamos que essas são algumas das perguntas que devem nortear a análise da política de Avaliação Institucional Participativa e de outras que pretendam contribuir, na esteira da administração pública societal, com a construção de uma gestão pública democrática.

Referências

ABRUCIO, F. Avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In PEREIRA, B. L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ADRIÃO, T.; BEZERRA, E. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem fronteiras**. v. 13. n. 2. p. 256-268. mai./ago., 2013.

ADRIÃO, T. et al. As Parcerias entre prefeituras paulistas e o Setor Privado na Política Educacional: expressão de simbiose? **Educ. Soc.** Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr./jun. 2012.

ADRIÃO, T. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. In: GIDDENS, A. **O debate global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CAMPINAS. **Diário Oficial do Município de Campinas** (DOM). 10/03/2015. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/27479523.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

CAMPINAS. **Diário Oficial do Município de Campinas** (DOM). 10/10/2014. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/1788193395.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

FREITAS, L. C. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas: Papyrus, 1995.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

GIDDENS, A. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos Estudos**. v. 22, p. 53-76. 1988.

LATHAM, M. A Terceira Via: um esboço. In: GIDDENS, A. **O debate global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora Unesp. 2007.

MONTAÑO, C. As novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do chamado “terceiro setor”. In: ADRIÃO, T.;

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PERONI, V. As relações entre o Público e o Privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem fronteiras**. v. 13, n. 2, p. 234-255. mai/ago. 2013.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Plano de Trabalho Prefeitura/Comunitas. Juntos Pelo desenvolvimento sustentável.** Campinas, 2013-2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação. Departamento Pedagógico. **Diretrizes Curriculares da Educação Básica para o Ensino Fundamental.** Anos iniciais: um processo contínuo de reflexão e ação. Campinas, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Termo de Convênio n. 68/2013.** Campinas, 2013.

SORDI, M. R. L. Implicações ético-epistemológicas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa. **Educação & Sociedade.** Campinas. v. 33, n. 119, p. 485-510. abr./jun. 2012.

Recebido em: 09/02/2015

Revisado em: 23/08/2015

Aprovado para publicação em: 28/09/2015

Publicado em: 20/12/2016