A parceria do Instituto Ayrton Senna nas experiências do Prêmio Inovação em Gestão Educacional

Giselle Christina Corrêa
Tais Moura Tavares

Resumo
Este texto trata da gestão dos sistemas municipais de ensino. A pesquisa buscou no Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional do INEP, experiências inscritas por secretarias municipais do país no Prêmio Inovação em Gestão Educacional, no período 2006-2013. A existência de parcerias é um critério para a premiação e as entidades serão governamentais, terceiro setor, privadas e organismos internacionais. Na leitura das fichas de inscrição concorrentes ao Prêmio destacaram-se 11 experiências em parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS). Embora os critérios do Prêmio visem melhoria da infraestrutura escolar ou projetos socioculturais, as experiências mostraram que o IAS direcionou políticas e interferiu no processo educativo. O IAS, ao ser chancelado pelo MEC, terceiriza a assistência técnica e pedagógica que, no nível do Estado, seria da competência do INEP. Os preceitos do IAS são preponderantemente econômicos e administrativos com vistas à eficiência. Quando se refere ao trabalho pedagógico, o documento se manifesta ou na direção de modelos estandardizados de ensino ou dá a mesma importância ao trabalho pedagógico e à gestão de pessoas.

Palavras-chave: gestão educacional; sistema municipal; parceria público-privada; Instituto Ayrton Senna.

Agência financiadora: Capes

Este texto trata da gestão dos sistemas municipais de ensino. A pesquisa buscou no Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), as experiências inscritas por secretarias municipais do país no Prêmio Inovação em Gestão Educacional, somente na área de Planejamento e Gestão, no período 2006-2013. Segundo o INEP, a implantação do Laboratório prevê "ampla parceria com diversas instituições voltadas para o aperfeiçoamento gradual e contínuo da Educação Básica no Brasil." (GOMES e SOUZA, 2006, p. 1).

As entidades parceiras serão governamentais, terceiro setor, entidades privadas e organismos internacionais. A existência de parcerias é um critério para a premiação, caracterizada por articulação com a comunidade, envolvimento de agentes locais, projetos em cooperação com entidades governamentais e privadas, obtenção de subsídios com empresas e trabalho voluntário (GOMES; SOUZA, 2006).

As parcerias entre setor público e privado (PPP) surgem como alternativa para a governança da administração pública brasileira (COSTA, 2012). São uma "terceira via" que "apela para a subjetividade das pessoas através da ajuda mútua, da solidariedade, da filantropia, através do terceiro setor, enquanto o dinheiro público dos impostos é deslocado para a esfera financeira", na perspectiva do gerencialismo (PERONI, 2010, p. 1).

As PPPs na educação são instrumento que justifica a cobrança das escolas por resultados de qualidade e eficiência, porque trazem "a possibilidade dos parceiros privados também atuarem diretamente na prestação dos serviços pedagógicos, fornecendo materiais educativos apropriados, suporte, orientação, formação de professores e demais profissionais das escolas, dentre outros serviços." (KIEFER, 201-, p. 17).

O Instituto Ayrton Senna no Prêmio Inovação em Gestão Educacional

Na leitura das fichas de inscrição das experiências concorrentes ao Prêmio, na área Planejamento e Gestão, destacaram-se 11 experiências de parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS). Embora os critérios do Prêmio visem melhoria da infraestrutura escolar ou projetos socioculturais, as experiências analisadas mostraram que o IAS direcionou políticas educativas e interferiu no processo de ensino e aprendizagem.

Embora o IAS tenha sido criado em 1994, suas primeiras ações nas escolas são de 1998. Dentre as onze experiências analisadas, a mais antiga é de 2000. No Quadro 1, as cores representam o ano em que a experiência foi inscrita. As 11 experiências não representam 11 municípios: Paraná_5, 9 e 11 correspondem a um único município e Ceará_1 e 3, também. É fácil notar que a maioria dos municípios participantes é de 2006 e 2011. Há três experiências na região sul, sendo todas no Paraná, duas na região sudeste, quatro no nordeste e duas no norte. Não há representatividade apenas da região centro-oeste:

QUADRO 1 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 EM PARCERIA COM O INSTITUTO AYRTON SENNA POR REGIÃO

Instituto Ayrton Senna			
Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
Amazonas_1	Ceará_1	Espírito Santo_2	Paraná_5
Piauí_3	Ceará_3	São Paulo_12	Paraná_9
Piauí_4			Paraná_11
Tocantins_2			

FONTE: As autoras (2016).
LEGENDA: 2006, 2008, 2011, 2013.

Os objetivos proclamados pelo município Paraná_11 em sua ficha eram de "realizar o diagnóstico da situação educacional do município para [...] eleger prioridades para todos os segmentos educacionais [...]; discutir/propor diretrizes, metas e ações para a elaboração do PME a serem executadas na década 2008-2017." (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2011).

No entanto, de acordo com documento do IAS a participação em seus programas implica em aumentar os índices de aprovação, do Ideb, e criar e aperfeiçoar sistemas de controle e avaliação de frequência de alunos e professores, através de "indicadores de sucesso". As experiências de Paraná_5 e 9, Piauí_3 e 4, São Paulo_12 e Tocantins_2 vão nesta direção de monitoramento. Segundo o IAS:

> Atuamos em parceria com gestores públicos, educadores, pesquisadores e outras organizações para construir soluções concretas para os problemas da educação básica. [...] **Nossa experiência de 20 anos de atuação na educação pública nos confere uma profunda compreensão do terreno e possibilita o diálogo necessário com o governo e a sociedade para levar essas inovações educacionais para os alunos na ponta.** [...] somos reconhecidos pela qualidade e confiabilidade na articulação entre o setor privado, o poder público e a sociedade civil para melhorar a educação no Brasil. (IAS, 2016, grifos nossos).

A frase grifada confirma a força da proposição das PPPs, isto é, "como indutora de políticas educacionais que esta Instituição passa de consultora governamental à gestora de política educacional." (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 25).

No início das ações do IAS os municípios eram convidados a participar conforme os índices elevados de abandono e defasagem idade-série. Em 2001 os critérios ficaram mais refinados, mas a partir de 2007 os programas do IAS passaram a integrar o Plano de Ações Articuladas (PAR) (ADRIÃO; PERONI, 2011). Isto é, oferecidos pelo MEC dentre os programas para a Educação Básica que compuseram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) entre 2007 e 2010 (BRASIL, 2007). Aos 735 municípios com baixo Ideb que pediram ajuda tecnológica e financeira para a correção da distorção idade-série através do PAR, foi ofertado o programa de correção de fluxo escolar Acelera Brasil (MARCHAND, 2013).

Assim, alguns dos problemas da educação pública passaram a ser geridos pelo setor privado. Outro programa do Instituto - Escola Campeã, resultou da aliança entre o IAS, a Fundação Banco do Brasil, a Fundação Luís E. Magalhães, além de parcerias regionais com a Norte Brasil Telecom, Companhia Siderúrgica Nacional e Fundação Lemann (ADRIÃO; PERONI, 2010).

As onze experiências aqui analisadas adotaram, além do programa Escola Campeã, os programas Gestão Nota 10, Acelera Brasil e Se Liga.

QUADRO 2 - EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ENTRE 2006 E 2013 POR PROGRAMA DO INSTITUTO AYRTON SENNA

Gestão Nota 10	Escola Campeã	Se liga	Acelera Brasil
Ceará_3	Amazonas_1	Piauí_4	Piauí_4
Paraná_5	Ceará_1	Tocantins_2	
Paraná_9	Espírito Santo_2		
Paraná_11	Piauí_3		
Piauí_3	São Paulo_12		
Piauí_4			
São Paulo_12			
Tocantins_2			

FONTE: As autoras (2016).

Nota-se que alguns municípios firmaram parceria para mais de um programa. Inclusive, para participar do programa Escola Campeã, um dos pré-requisitos era ter participado do Acelera Brasil (ADRIÃO; PERONI, 2010). Este foi o primeiro programa do IAS: um programa de correção de fluxo e aceleração da aprendizagem, focado no problema da distorção idade-série. O programa durou de 1997 a 2000, quando da criação do programa Se liga, indutor da alfabetização. Técnicos do IAS avaliaram que além do problema da alfabetização, havia um problema de gestão dos municípios e, a partir disso, criaram o programa Escola Campeã. Já o programa Gestão Nota 10 sucedeu o Escola Campeã, presente em vários municípios. Até 2007 haviam sido atingidos, também pelos demais programas do Instituto, 1.360 municípios e 25 estados (ADRIÃO; PERONI, 2010). Vamos aos principais programas firmados pelos 11 municípios pesquisados.

a) Escola Campeã

O programa Escola Campeã atendeu 47 municípios de 24 estados entre 2001 e 2004. Seu objetivo era a melhoria da gestão das secretarias municipais e do gerenciamento das escolas (ADRIÃO; PERONI, 2011). As experiências pesquisadas que participaram deste programa são: Amazonas_1, Ceará_1, Espírito Santo_2, Piauí_3 e São Paulo_12.

A ficha de inscrição de Ceará_1 exemplifica o caráter da gestão que se pretendeu implantar na secretaria da educação do município:

> Fortalecimento da gestão escolar: Ela se efetiva em várias frentes, dentre elas, a **seleção de diretores por critérios meritocráticos**, e o fortalecimento da autonomia escolar nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro. Neste conjunto de ações, a secretaria de educação também criou uma **sistemática de acompanhamento à gestão das escolas através da superintendência escolar**. (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006, grifos nossos).

A ficha de inscrição do município concorria ao Prêmio de 2006 (e foi um dos premiados), mas a parceria com o IAS começou em 2001. Segundo as informações da ficha, em 2000, 60% das crianças da 2ª série do ensino fundamental não estavam alfabetizadas, assim como 40% das crianças da 3ª série e 20% da 4ª série.

De acordo com os resultados divulgados na ficha, em 2004, final do quarto ano do programa Escola Campeã, 92% das crianças de 7 anos estavam alfabetizadas. A avaliação foi pontual onde as crianças foram apresentadas a um avaliador que gravou a leitura de um texto. A gravação era analisada por uma equipe de avaliação que referendava ou não a alfabetização da criança.

A experiência do município Espírito Santo_2 propunha correção de fluxo, no entanto, o programa Acelera Brasil, destinado a esse fim, não obteve sucesso. O programa tinha duração de dois anos com foco num mesmo grupo de alunos e a não permanência dos alunos na mesma unidade escolar foi a causa do fracasso (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

Em 2003 passaram então a desenvolver um projeto nos moldes do "Educar para Vencer", da Bahia. Este projeto não implicava que o aluno permanecesse dois anos na mesma escola. Segundo os resultados apresentados, houve sucesso no final de 2005, com redução da distorção idade-série em todas as séries do ensino fundamental. De 1ª a 4ª série passou de 37,1% para 14,1% e de 5ª a 8ª passou de 54,9% para 32%. Para alcançar melhores resultados, desenvolveu outra parceria com uma ONG que propôs atividades artísticas no contraturno.

Embora a experiência do Espírito Santo_2 fosse de correção do fluxo em outros moldes que não os do IAS, a principal forma de reorganização da gestão era a do programa Escola Campeã. Assim como também na experiência do município Amazonas_1, que trata da nucleação de escolas rurais, mas está sob a direção da Escola Campeã.

A assunção deste programa implicava na presença de um gerente em cada município. Para isso o IAS contratou a empresa Auge Tecnologia e Sistemas, especializada em

desenvolvimento de tecnologias informacionais para sistematizar "uma gestão mais eficaz da educação e baseia-se na otimização dos recursos e tecnologias democratizando, assim, o acesso de toda a comunidade escolar." (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 28).

Após 2004 o programa Escola Campeã foi substituído pelo Gestão Nota 10, também com assessoria da Auge para desenvolver o Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI) para controle e monitoramento das gestões municipais.

b) Gestão Nota 10

O programa Gestão Nota 10 entrou nas gestões municipais em 35 municípios de 22 estados, trabalhando com indicadores e metas gerenciais, capacitação em serviço e sistema de informação (ADRIÃO; PERONI, 2010).

O registro das informações educacionais e gerenciamento de dados de todo o município era feito pelo SIASI. As informações coletadas serviram para pautar a "elaboração de relatórios de acompanhamento, as opções de intervenção e os procedimentos para avaliação dos processos e dos resultados dos sistemas de ensino", consubstanciando-se em política educacional regular (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 29).

As experiências realizadas sob a orientação deste programa são: Paraná_5, 9 e 11, Piauí_3 e 4, São Paulo_12 e Tocantins_2. O município dos três casos paranaenses inscreveu três experiências, uma em 2006 e duas em 2011. Em 2006, a experiência fez parte da política educacional, com objetivo de prover "recursos humanos e de infraestrutura necessários para a melhoria da qualidade da educação pública municipal." (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2006).

A parceria com o IAS iniciou em 2000 e em 2006 firmou programa de gerenciamento do ensino e aprendizagem de 1ª a 4ª séries (Circuito Campeão). A experiência inscrita para concorrer ao Prêmio em 2006, uma das vencedoras, foi fruto de parceria também com outras instituições privadas: Programa Agrinho (com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural); Projeto Fura-Bolo (com Fundação Cargill); Cidadão do Futuro (com Jornal Diário Dos Campos); e Ler e Pensar (com o Jornal Gazeta Do Povo).

A prática do monitoramento da frequência de alunos e professores, das notas, das avaliações de desempenho etc., também foi a experiência de Piauí_3, concorrente ao Prêmio de 2006. Consistiu em visita sistemática dos superintendentes às escolas, para orientar diretores as novas diretrizes do sistema municipal de ensino. Dessa forma, o convênio com o

IAS estabelece a política educacional do município pela indicação de superintendentes que monitoram diretamente as escolas.

E essa era exigência do programa Gestão Nota 10 aos prefeitos: adotar o programa "como política pública, ou seja, como proposta de estruturação da Secretaria de Educação." (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 45). Entre as várias obrigações da prefeitura municipal discutidas pelas autoras, destacamos: a) ao Secretário Municipal, cabe "garantir diretores de escolas com competência técnica, selecionados por provas, comprometidos com a política da Secretaria de Educação e responsabilizados pelos resultados e alcance das metas; […]." (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 46); b) ao coordenador do programa no município, cabe "gerenciar mensalmente o alcance das metas pelas escolas; acompanhar o desenvolvimento das ações e analisar os dados consolidados do Programa, […]" (ADRIÃO; PERONI, 2010, p. 46); c) o diretor de escola é responsável pelos resultados da escola, e entre outras atribuições, a liderança da comunidade escolar no atingimento das metas (ADRIÃO; PERONI, 2010). Em dois dos municípios analisados pelas autoras, que não fazem parte da nossa pesquisa, se a escola não atingisse as metas seus diretores sofreriam penalidades (ADRIÃO; PERONI, 2011).

Ressaltam-se aí três pontos: a responsabilização dos diretores escolares pelos resultados da escola; a seleção destes diretores por prova; o envolvimento da comunidade escolar para o alcance das metas. A responsabilização dos sujeitos escolares pelo bom desempenho da escola, sob a perspectiva de uma avaliação fechada e constante, vai ao encontro da proposta de *accountability* para adoção do gerencialismo na administração pública (COSTA, 2012).

No caso da educação, após a busca pela eficiência a partir da aplicação de avaliações em larga escala, iniciadas em 1990, houve a descentralização da administração e dos recursos financeiros para os municípios; um especial interesse nas abordagens de gestão com enfoque na inovação (vide o Prêmio aqui analisado); e a transferência de modelos da administração privada para o setor do público, com monitoramento da qualidade dos serviços prestados e formas de *accountability*. (BRASIL, 1995; PERONI, 2003; COSTA, 2012; FARENZENA; MARCHAND, 2013).

Da mesma maneira que Piauí_3, a experiência Paraná_9, de 2011, coloca a avaliação externa, a ficha de acompanhamento da frequência e desempenho de alunos e professores e visitas sistemáticas às unidades escolares, como recurso para alcançar as metas. Os resultados positivos apontados pelo município foram: melhoria na nota da Prova Brasil 2005, do Ideb

nos anos iniciais do ensino fundamental (de 4,7 em 2005 para 5,4 em 2009), e nas taxas de aprovação, reprovação e abandono.

Por fim, há a questão do custo com os programas. Um dos municípios revelou que pagava a manutenção do SIASI à Auge, o que provavelmente outros municípios também fizeram. Em geral, os dados de 2009 apontam que as despesas com o convênio, da maior parte dos municípios pesquisados, eram em torno de 5 mil reais. Há ainda as despesas com o deslocamento das equipes das secretarias à sede do IAS em São Paulo, ou o custeamento das despesas dos assessores do IAS nos municípios. Ou seja, o recurso público tinha um "desvio" que chegava na iniciativa privada.

As ações do IAS, mesmo após o fim das parcerias, continuaram reverberando no modelo de gestão dos municípios, mesmo porque já era a política educacional adotada, inclusive sobre a forma de leis. A experiência Paraná_11, por exemplo, é a elaboração do Plano Municipal de Educação para o decênio 2008-2017, que culminou na lei promulgada no final de 2008.

Um exemplo de parceria bastante duradoura é o Espírito Santo_2 que, pelo menos até 2015, a manteve. Foi implantada em 2001, premiada na edição de 2006 e se tornou um caso de sucesso para a implantação de experiências semelhantes em outras cidades do Brasil, que então fizeram acordo com o IAS.

Outro exemplo é Ceará_1 e 3, que teve sete experiências inscritas e essas duas, ligadas ao IAS, foram premiadas: em 2006 pelo Escola Campeã e em 2008, por uma política de seleção de diretores escolares por critérios meritocráticos (INEP, FICHA DE INSCRIÇÃO, 2008).

Essas exigências para cargo de diretor o identificam como um gestor no modelo gerencialista, pela incorporação de ideias e expressões do novo empresário. O diretor escolar é a ponta final de uma cadeia de responsabilização que começou nas reformas da década de 1990 e chega no final dos anos 2000 "obrigando" o gestor municipal brasileiro a assinar o termo do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação, para ter direito a recursos financeiros através do PAR.

O Plano de Metas é o resultado da parceria do governo federal com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) Todos pela Educação, formada por grandes empresas nacionais e transnacionais, inclusive o IAS. Essa foi a medida regulatória que o governo federal criou para mediar a descentralização financeira municipal (ADRIÃO; GARCIA, 2008; FARENZENA; MARCHAND, 2013).

Embora as metas incluam a participação da comunidade em conselhos escolares, as experiências concorrentes ao Prêmio pouco se referem a ela na tomada de decisões ou nas ações dos conselhos. Ora, as metas já definidas deixavam pouca margem de decisão aos municípios. Diante das condições financeira, técnica e pedagógicas, a autonomia para decidir as formas de gestão foram susbstituídas por parcerias com organizações civis, como o IAS, sugeridas pelo próprio PAR.

Em resumo, a pressão exercida sobre diretores escolares e professores pelos superintendentes que faziam visitas às escolas, o perfil centralizador de liderança, as mudanças na concepção de gestão, desde controles rigorosos de frequência e de planejamento de ensino até a seleção competitiva de diretores, em muito se aproxima de uma concepção gerencial de gestão e parece se afastar do instituído pela LDB nº 9394/96 (BRASIL, 1996).

O artigo 14 dessa Lei instituiu que cada sistema de ensino poderia definir as normas da gestão democrática do ensino público, desde que pautadas pela participação da comunidade escolar em conselhos escolares, e pela participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico.

Os preceitos do IAS são preponderantemente econômicos e administrativos com vistas à eficiência. Não são citados os valores pedagógicos e educativos com vistas à formação integral do estudante. Quando se refere ao trabalho pedagógico o documento se manifesta ou na direção de modelos pedagógicos de ensino, como o já extinto Acelera Brasil, ou dá a mesma importância ao trabalho pedagógico e à gestão de pessoas (IAS, 2014).

Discussões sobre formação pedagógica ou integral também não aparecem, mas o Programa de Apoio à Formação de Profissionais no Campo das Competências Socioemocionais, com apoio da CAPES (IAS, 2014, p. 30). Sobre os atuais programas de formação continuada, o documento cita o caso de Ceará_3.

Os programas vigentes entre 1997 e 2009 – entre eles Acelera Brasil e Gestão Nota 10 - deram lugar, após uma avaliação do impacto dos programas nas redes de ensino em 2008, à quatro Soluções Educacionais.

Uma para ensino médio, realizada com a Secretaria Estadual do Rio de Janeiro. A segunda, desenvolvida com o estado de São Paulo para os anos finais do ensino fundamental, propõe educação integral, uma matriz flexível de competências, a organização integrada do currículo, formação e acompanhamento de equipes e o monitoramento de processos e resultados. (IAS, 2016).

A solução Políticas de Aprendizagem Escolar é direcionada aos anos iniciais do ensino fundamental e contempla dois programas anteriores: Se liga para alfabetização e Acelera Brasil, como correção de fluxo (IAS, 2016).

Por fim, as soluções de Avaliação se referem às competências emocionais. É um processo avaliativo aplicado em larga escala em alunos do 5.º ano do ensino fundamental e do 3.º ano do ensino médio. Tomado como um guia essencial para a formulação de políticas públicas, o instrumento apresenta questões relativas às atitudes, sentimentos e percepção dos alunos sobre si mesmos. (IAS,2016)

A aplicação-piloto do instrumento de avaliação socioemocional foi em 2013 para 25 mil alunos da rede estadual de ensino do Rio de Janeiro. Além da própria secretaria, foi parceira no desenvolvimento do projeto a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em março de 2014, com o apoio do MEC e do INEP, o IAS promoveu o Fórum Internacional de Políticas Públicas "Educar para as competências do século 21", com a participação do ministro da educação, o presidente da CAPES e autoridades internacionais. (IAS, 2014)

Desta experiência resultou o Programa de Apoio à Formação de Profissionais no Campo das Competências Socioemocionais, em parceria com a CAPES. "O apoio técnico do Instituto já contribuiu, inclusive, para o primeiro edital de seleção de projetos de pesquisas com esse enfoque, lançado em 2014" (IAS, 2014, p. 30). Dez projetos de mestrado e doutorado na área das competências socioemocionais já estão em universidades parceiras, entre elas a Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Juiz de Fora e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

O conjunto de ações do IAS demonstram seu fortalecimento na definição da política educacional. É ele quem orienta tecnicamente a CAPES neste processo da pesquisa em competências socioemocionais. Sua influência não chegou somente nos sistemas municipais e alguns estaduais. Também influencia o principal órgão de pesquisa científica do país. Além disso, as soluções educacionais do IAS já se estendem para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, demonstrando um rigoroso planejamento estratégico baseado em pesquisas e avaliações periódicas.

Em teoria, as ações do IAS, dominadas pelo ideário gerencial, buscam conforme sua missão, dar educação de qualidade a milhões de estudantes. Em seu relatório anual afirma "um avanço seis vezes mais rápido que as redes não parceiras no que se refere à melhoria da taxa de aprovação e à queda do atraso e abandono escolares." (IAS, 2014, p. 3)

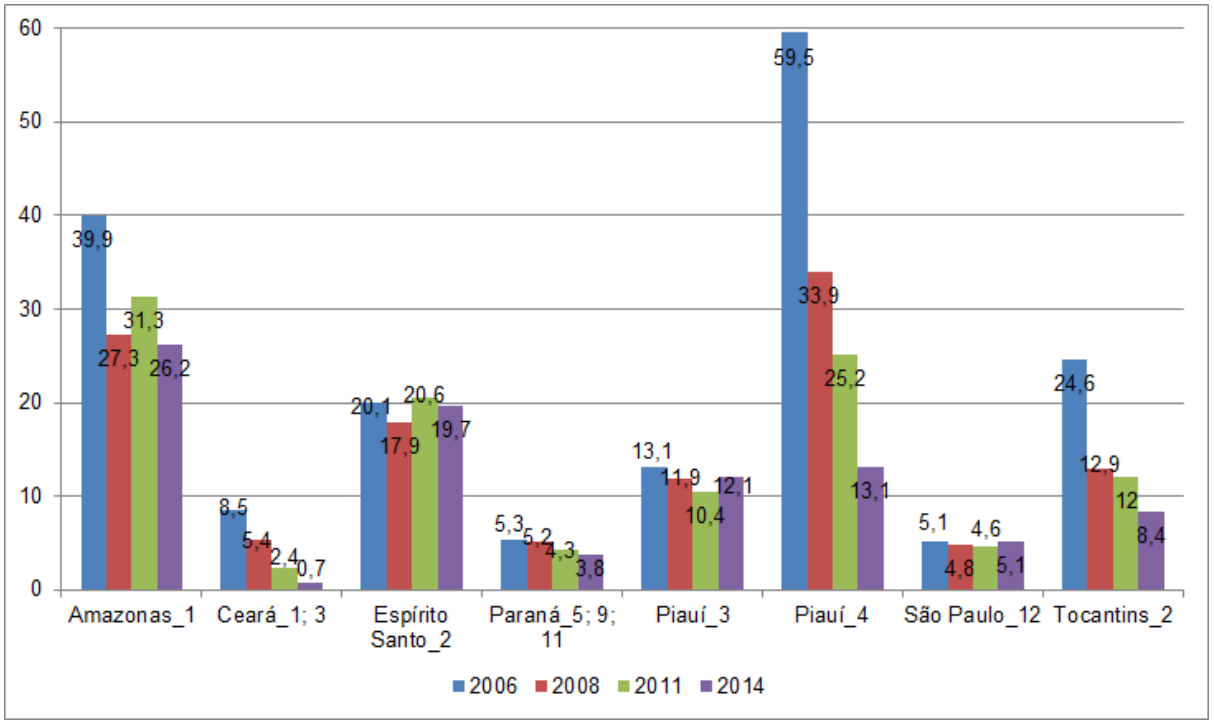
Os resultados positivos apresentados pelos municípios nas fichas, por si não revelam se essas redes estão oferecendo educação de qualidade. Nesses avanços não estão consideradas as condições de qualidade: infraestrutura escolar, condições de trabalho docente e gestão da escola (SOUZA; GOUVEIA; SCHENEIDER, 2011). O IAS apresenta soluções pontuais para problemas que não estão isolados do conjunto de adversidades que as escolas públicas acumulam, com o agravante de aplicar programas estandardizados para realidades diferentes dos municípios brasileiros.

De todo modo, o Ideb e as taxas de rendimento e de distorção idade-série disponibilizadas pelo INEP são uma fonte profícua de dados que compõem uma base para identificar resultados quantitativos dos municípios pesquisados. A seguir, utiliza-se esses dados para cotejar a ação do IAS quanto à mudança ou não dos índices.

Resultados quantitativos das experiências em parceria com o Instituto Ayrton Senna

Como não há uniformidade no fornecimento dos resultados quantitativos em cada edição do Prêmio, bem como a falta de fonte de referência em alguns casos, utilizamos somente os dados fornecidos pelo INEP, referentes aos primeiros anos do ensino fundamental, de responsabilidade municipal: taxas de distorção idade-série para os anos de 2006, 2008, 2011 e 2014; taxa de rendimento dos anos de 2007 (não há de 2006), 2008, 2011 e 2014; Ideb (2005, 2007, 2009, 2011 e 2013).

GRÁFICO 1 - TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTALNOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013 (%)



FONTE: Adaptado de INEP, Indicadores Educacionais (2016).

A taxa de distorção idade-série indica o atraso escolar dos estudantes em relação à série que deveriam estar cursando. Por esse indicador, observa-se que o impacto dos programas do IAS foram bastante desiguais entre os municípios.

Os municípios do Ceará_1 e 3, Piauí_4, e os paranaense e tocantinense, apresentaram taxa decrescente. O município piauiense teve significativa queda entre 2006 e 2008 e não voltou a crescer, sendo que 2008 foi ano de implementação da experiência, inscrita no Prêmio em 2011. Amazonas_1, Espírito Santo_2, Piauí_3 e São Paulo_12 oscilaram, sendo que Amazonas_1 e Tocantins_2 apresentaram quedas significativas de suas taxas em 2008.

A pesquisa de Adrião e Peroni (2010) traz dados mais precisos das parcerias que, no caso, coincidem com dois municípios deste levantamento: São Paulo_12 e Piauí_3. O primeiro foi parceiro do IAS entre 2001 e 2009, e a experiência inscrita em 2006 vigia desde 2004. Piauí_3 é parceiro desde 2001 e até o término da pesquisa de Adrião e Peroni (2010), a parceria continuava. São Paulo_12 já era parceiro há cinco anos quando inscreveu a experiência no ano de 2006. Neste município, a variação da taxa de distorção idade-série foi pequena, inclusive com ligeiro aumento em 2014.

Este município certamente havia participado do programa Acelera Brasil, pois este era pré-requisito para participação no Escola Campeã, sob a qual inscreveram a experiência junto com o Gestão Nota 10. Assim, o crescimento da taxa de distorção idade-série parece não representar o sucesso do programa.

Piauí_3 também estava inscrito sob os dois programas citados acima. Com a parceria desde 2001 e com a experiência inscrita em 2006, mas implementada em 2003, a distorção idade-série foi decrescente nos anos subsequentes, mas novamente crescente em 2014. A distorção idade-série deste município, de qualquer modo, é alta.

Com exceção de Piauí_4, todas as demais experiências participaram do Acelera Brasil, pois era a exigência do próprio IAS para participarem da Rede Vencer que agregava os programas Escola Campeã e Gestão Nota 10. A partir das taxas da tabela não se pode afirmar que o programa Acelera Brasil teve sucesso na maior parte dos municípios pesquisados.

Dos municípios que tiveram maior queda na distorção idade-série, Tocantins_2 teve queda de 48% em 2008. No entanto, a experiência foi realizada em 2009, sendo inscrita em 2011, o que demonstra que os resultados da experiência não tiveram influência nesta diminuição.

Igualmente, Piauí_4 diminuiu em 43% a distorção idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental de 2006 para 2008. Mas aqui a experiência iniciou-se em 2008 para inscrição no Prêmio em 2011. Como este município não participou do programa Acelera Brasil, justamente para corrigir o fluxo escolar, a queda não expressa a influência do programa.

O município cearense, nas duas vezes em que foi inscrito e premiado, já apresentava baixa taxa em 2006. Este município implementou os programas Escola Campeã e Gestão Nota 10 em 2001, mas a parceria com o IAS iniciou em 1997 com o programa Acelera Brasil. Neste município houve queda de 80% da distorção idade-série entre 2006 e 2014, indicando sucesso dos programas implementados.

A taxa de rendimento compreende a taxa de aprovação, de reprovação e de abandono, abaixo apresentadas em relação aos municípios parceiros do IAS, aqui investigados.

TABELA 1 - TAXAS DE RENDIMENTO NOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO IAS COM EXPERIÊNCIAS INSCRITAS NO PRÊMIO ENTRE 2006 e 2013.

Taxa de rendimento (anos iniciais do Ensino Fundamental - %)									
Taxa	Ano	Amazonas_1	Ceará_1; 3	Espírito Santo_2	Paraná_5; 9; 11	Piauí_3	Piauí_4	São Paulo_12	Tocantins_2
Aprovação	2007	88,0	96,3	84,0	--	93,1	88,8	88,6	87,5
	2008	90,7	96,9	87,6	97,3	92,4	88,7	96,7	89,3
	2011	92,2	99,6	96,8	97,9	94,1	95,1	96,8	93,3
	2014	96,5	98,3	91,9	97,0	92,5	97,3	97,5	96,4
Reprovação	2007	8,5	3,7	12,8	4,2	6,3	9,8	3,3	9,6

	2008	6,9	3,1	12,0	2,6	7,3	10,6	3,2	10,3
	2011	4,6	0,4	3,2	2,0	5,7	4,8	2,9	6,6
	2014	2,2	1,7	7,9	2,9	7,3	2,7	2,5	0,1
Abandono	2007	3,5	0	0,8	0,1	0,6	1,4	0,7	2,9
	2008	2,4	0	0,4	0,1	0,3	0,7	0,1	0,4
	2011	3,2	0	0	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1
	2014	1,3	0	0,2	0,1	0,2	0	0	0

FONTE: Adaptada do INEP, Indicadores Educacionais (2016).

A taxa de aprovação é crescente em todos os municípios de 2007 a 2011. Em 2014 ocorre pequena queda nos municípios do Ceará, Espírito Santo, São Paulo, Paraná e Piauí_3, sendo a queda em Espírito Santo_2 a mais significativa em 4,9%.

A taxa de reprovação aumentou bastante no Espírito Santo_2. Era alta entre 2007 e 2008, cerca de 12%, mas após uma representativa queda em 2011 para 3,2%, voltou a subir em 2014 para 7,9%. A taxa de reprovação subiu também nas redes municipais do Ceará e do Paraná, e em Piauí_3, sendo neste último bastante alta.

Não se pode confirmar, com isso, que as ações do IAS - monitoramento e controle rigoroso de frequência de professores e alunos, notas e conteúdos escolares, e correção de fluxo - tenham influenciado na melhoria das taxas de rendimento dos estudantes dos anos iniciais. Estranhamente, o IAS afirma Instituto em seu último relatório (IAS, 2014), que as "soluções educacionais" têm feito diferença na vida de alunos e professores. Inclusive, o relatório é recheado de depoimentos positivos. Abaixo, o balanço de 2014, ano em que justamente os municípios parceiros caíram em rendimento.

> O ano de 2014 marcou a evolução das Soluções Educacionais Acelera Brasil, Se Liga e Fórmula da Vitória, Gestão Nota 10 e Circuito Campeão para um modelo de Gestão da Aprendizagem Escolar alinhado com as metas do Plano Nacional de Educação para o Ensino Fundamental. Por meio das Soluções de Políticas de Aprendizagem Escolar, estivemos presentes em mais de 520 municípios e 19 Estados, formando mais de 33 mil educadores e impactando cerca de 1 milhão de alunos. (IAS, 2014, p. 20).

Vejamos outro indicador, o Ideb. Ainda que bastante baixo na maioria dos municípios, teve constante crescimento. Com exceção de Amazonas_1, todos os municípios em parceria com o IAS têm valores do Ideb acima da média brasileira - 4,9 em 2013 - regra essa da maior parte dos municípios do país, não podendo ser atribuído ao IAS essa exclusividade (VIDAL; VIEIRA, 2011; ZAMPIRI, 2009).

Destacam-se os altos Ideb de Ceará_1 que mesmo com uma taxa de reprovação maior em 2014, teve em 2013 o quinto maior Ideb do país (INEP, 2013). Porém, o município amazonense, o paranaense e Piauí_3 tiveram Ideb de 2013 menores que os de 2011, ao contrário das metas estabelecidas.

Cabe observar que o Ideb serve como parâmetro avaliativo padronizado, entretanto, não é retrato fiel das instituições ou da qualidade educacional (FREITAS; ALMEIDA; DALBEN, 2013; GOUVEIA; SOUZA, 2013). Ao não considerar o nível socioeconômico dos alunos, o Ideb desconsidera fatores que pesam no resultado, como a falta de infraestrutura escolar, baixos salários dos profissionais da educação e precariedade técnica e pedagógica de secretarias municipais (SOARES, 2011).

Tomando dados gerais do Ideb de 2013, por exemplo, tem-se que os cinco piores índices das redes municipais são todos de municípios do norte e do nordeste, dos estados do Amazonas, Maranhão, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, com variação de 2,5 a 2,3. Os melhores índices, variando entre 8,0 e 7,8, são de dois municípios paranaenses, um catarinense, um mineiro e, em exceção, o cearense incluído nesta pesquisa que recebe apoio técnico do INEP desde antes das ações do PDE/PAR e que tem parceria com o IAS desde 2001. Fica evidente que a histórica pobreza do norte e do nordeste, em comparação com os estados do sul e sudeste, influenciam no desempenho dos estudantes nas avaliações de grande escala e na aprovação.

O que interessa aqui é que números foram divulgados nas fichas de inscrição dos municípios concorrentes ao Prêmio para demonstrar bons resultados após a parceria. Entretanto, consideramos a análise das taxas de distorção idade-série, rendimento e Ideb insuficientes para afirmar o sucesso da parceria do IAS com os municípios. Apesar disso, a parceria do IAS com mais de 700 municípios brasileiros, segundo relatório divulgado (IAS, 2014), tem exercido regulação sobre a política educacional, com autorização e incentivo do MEC (FARENZENA; MARCHAND, 2013).

O IAS, ao ser chancelado pelo MEC, terceiriza a assistência técnica e pedagógica que, no nível do Estado, seria da competência do INEP. Neste sentido, que perspectivas de gestão educacional são geradas ao se admitir que empresas privadas ditem políticas para o ensino público? Pesquisas futuras poderão permitir a busca por esta resposta, a partir da análise de outras parcerias com instituições privadas que não o IAS, pulverizadas em outras Oscip, organizações civis, empresas etc.

Referências

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

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

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Consequências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre dez casos em estudo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 45-53, jan./jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Educação. INEP. **O Plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: 2007.

COSTA, G. P. da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede**: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira. Rio de Janeiro, 2012, 256f. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação, **Cadernos de Pesquisa**, vol. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez., 2010.

FREITAS, L. C.; ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez. 2013.

GOMES, C. A.; SOUZA, M. G. G. **Metodologia para a implementação do Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional**. Texto digitado (Produto 1) Brasília: INEP/MEC, 2006.

GOUVEIA, A. B; SOUZA, A. R. de. Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 836-855, set./dez. 2013.

INEP. **Fichas de inscrição no Prêmio Gestão em Inovação Educacional – 2006, 2008, 2011, 2013**. Brasília, 2014. Não publicado.

INEP. Informações Estatísticas. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais Acesso em: 01 mar. 2016.

INEP. **Laboratório. Banco de Experiências.** Disponível em: <portal.inep.gov.br/web/laboratório> Acesso em: 07 abr. 2012.

INEP. Portal do IDEB. **Estatísticas do IDEB 2013.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download> Acesso em: 03 mar. 2016.

INSTITUTO Ayrton Senna. Disponível em: <http://www.institutoayrtonsenna.org.br> Acesso em: 16 fev 2016.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Relatório Anual de Resultados 2014.** Disponível em: <http://www.institutoayrtonsenna.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Instituto-Ayrton-Senna-Relatorio-Anual-de-Resultados-2014.pdf.pdf> Acesso em: 25 fev.2016.

KIEFER, S. F. W. As Parcerias Público-Privadas na área de educação - Ensino Fundamental. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI). **Anais...** 201-. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=133b3752e52bae42> Acesso em: 01 mar 2016.

MARCHAND, P. **Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no RS**: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas – 2007 a 2011. 2013. 275 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

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

_____. Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a gestão da educação. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO, 1.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 4.; CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., 2010, Portugal e Espanha. **Anais...** Portugal: Elvas; Espanha: Cáceres, Mérida, 2010.Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123.pdf> Acesso em: 22 fev. 2016.

SOARES, J. F. **IDEB na Lei?** 13 jul. 2011. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=2352&lang=pt-br> Acesso em: 04 mar. 2016.

SOUZA, Â. R.; GOUVEIA, A. B.; SCHNEIDER, G. Índice de Condições de Qualidade Educacional: metodologia e indícios. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 1-21, 2011.

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011.

ZAMPIRI, M. **Políticas educacionais e resultados estudantis**: a medida da política em ação. 2009. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.