

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aapae | epaa

Arizona State University

Volume 26 Número 130

15 de outubro de 2018

ISSN 1068-2341

Contratos de Impacto Social na Rede Estadual de São Paulo: Nova Modalidade de Parceria Público-Privada no Brasil

Fernando L. Cássio

Universidade Federal do ABC

Débora Cristina Goulart

Universidade Federal de São Paulo



Salomão Barros Ximenes

Universidade Federal do ABC

Brasil

Citação: Cássio, F. L., Goulart, D. C., & Ximenes, S. B. (2018). Contratos de Impacto Social na rede estadual de São Paulo: Nova modalidade de parceria público-privada no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(130). [EPAA will assign the DOI]. Este artigo faz parte do dossiê especial, *Políticas de administração e gestão em países da Lusofonia: Perspectivas críticas sobre a nova gestão pública e a pós-burocracia em educação*, editada por Almerindo Janela Afonso e Geovana Mendonça Lunardi Mendes.

Resumo: Este artigo analisa o desenvolvimento de uma nova modalidade de parceria público-privada na educação brasileira, o denominado Contrato de Impacto Social (CIS), cujo projeto-piloto, patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, está em fase inicial de

implementação no Estado de São Paulo. Diferentemente da filantropia tradicional, que se legitima no pretense caráter não-lucrativo de suas ações, o CIS assume a possibilidade de obtenção de taxas de retorno com “investimentos sociais”, ensejando a criação de um novo ecossistema de finanças sociais e incorporando ao contexto da privatização da educação agentes interessados em capitalizar com a provisão de serviços públicos a populações vulneráveis—no caso em tela, a estudantes do Ensino Médio da rede estadual paulista. Esse tipo de contrato—cujo pagamento é feito mediante a “entrega” de resultados—levanta uma série de questões éticas, jurídicas e político-pedagógicas relacionadas à realização de “experimentos sociais” com estudantes em condição de vulnerabilidade. A partir da análise de documentos internos da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, cotejados com fontes provenientes de escolas estaduais, concluímos que, já desde o início de sua implementação, o CIS da educação paulista não apenas rompe com padrões de ética científica, mas também viola o princípio da gestão democrática escolar consagrado na Constituição Federal.

Palavras-chave: Contrato de Impacto Social; Ensino Médio; Nova Gestão Pública; Gestão Democrática Escolar; Privatização

Social Impact Bonds in São Paulo’s state public school system: New modality of public-private partnership in Brazil

Abstract: This article analyzes the development of a new modality of public-private partnership in Brazilian education, the so-called Social Impact Bond (SIB), known in Brazil as “Contrato de Impacto Social”, whose pilot project, sponsored by the Inter-American Development Bank (IDB), is in its initial stage of implementation in the State of São Paulo. Unlike traditional philanthropy, which legitimizes itself in the alleged non-profit nature of its actions, SIB assumes the possibility of obtaining return rates with “social investments,” leading to the creation of a new ecosystem of social finances, which, into this context of privatization of education, incorporates agents interested in capitalizing on the provision of public services to vulnerable populations, in this case, to secondary students from public schools in the State of São Paulo. This kind of contract, or bond—paid by means of “delivery” of results—raises a series of ethical, legal, and political-pedagogical issues related to the accomplishment of “social experiments” with students in a vulnerable condition. From the analysis of internal documents of the Department of Education in the State of São Paulo, in comparison with documentary sources from public schools, we conclude that, from the very beginning of its implementation, the SIB of São Paulo education not only breaks with standards of scientific ethics, but also violates the principle of democratic school management included in the Brazilian constitution.

Keywords: Social Impact Bond; Secondary Education; New Public Management; Democratic School Management; Privatization

Bonos de Impacto Social en las escuelas públicas del estado de São Paulo: Nueva modalidad de asociación público-privada en Brasil

Resumen: Este artículo analiza el desarrollo de una nueva modalidad de asociación público-privada en la educación brasileña, el denominado Bono de Impacto Social (BIS), cuyo proyecto piloto, patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, está en fase inicial de implementación en el Estado de São Paulo (Brasil). A diferencia de la filantropía tradicional, que se legitima en el supuesto carácter no lucrativo de sus acciones, el BIS asume la posibilidad de obtener tasas de retorno con “inversiones sociales”, con la creación de un nuevo ecosistema de finanzas sociales e incorporando al contexto de la privatización de la educación agentes interesados en capitalizar con la provisión de servicios públicos a poblaciones vulnerables—en el

caso en tela, a estudantes de la secundaria de la red estatal de São Paulo. Este tipo de contrato—cuyo pago se hace mediante la “entrega” de resultados—plantea una serie de cuestiones éticas, jurídicas y político-pedagógicas relacionadas con la realización de “experimentos sociales” con estudiantes en condición de vulnerabilidad. A partir del análisis de documentos internos de la Secretaría de Estado de Educación de São Paulo, cotejados con fuentes documentales provenientes de escuelas estatales, concluimos que, desde el inicio de su implementación, el BIS de la educación de São Paulo no sólo rompe con patrones de ética científica, pero también viola el principio de la gestión democrática escolar inscrito en la Constitución Brasileña.

Palabras-clave: Bono de Impacto Social; Educación Secundaria; Nueva Gestión Pública; Gestión Democrática de la Educación; Privatización

Introdução

Neste artigo analisamos o desenvolvimento e o processo de implementação inicial de uma nova modalidade de parceria público-privada na educação brasileira, o *Social Impact Bond*, traduzido por seus promotores como “Contrato de Impacto Social (CIS)”, cujo projeto-piloto, patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), se encontra em fase inicial de implementação no Estado de São Paulo.

Em novembro de 2017 a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP) anunciou a adesão ao CIS e disponibilizou uma *Minuta de Edital* de contratação para uma consulta pública (SEE-SP, 2017a). Segundo o anúncio da administração, a pretensão é implementar a primeira experiência de CIS no Brasil e a primeira sobre Ensino Médio no mundo (SEE-SP, 2017b; SEE-SP, 2017c, fl. 230), pelo que o “projeto confere ao Estado de São Paulo o papel de liderança nacional e mundial neste contexto. Além disso, (. . .) deve contribuir para a ampliação do entendimento da utilização do CIS no contexto jurídico brasileiro” (SEE-SP, 2017c, fl. 230).

O objetivo é a “contratação de serviços de execução e gerenciamento de ações pedagógicas voltadas ao aumento na aprovação e diminuição da evasão escolar, sem redução da aprendizagem, dos alunos da rede estadual de Ensino Médio” (SEE-SP, 2017a, p. 1). Como principal diferencial, aponta-se que a “organização contratada somente receberá remuneração caso atinja as metas de impacto estabelecidas” (SEE-SP, 2017b), cabendo a ela—e não ao Estado—o aporte inicial de recursos.

Inicialmente, para o que se considera o projeto-piloto, serão selecionadas 122 escolas da Região Metropolitana de São Paulo localizadas em regiões consideradas vulneráveis. Elas serão divididas em dois grupos: 61 escolas receberão os recursos e intervenções da contratada, o denominado “grupo de tratamento”; e outras 61 comporão o “grupo de controle”, cuja existência, segundo as diretrizes técnicas do projeto, “é condição essencial para verificar o efeito das intervenções, pois permite saber o que teria acontecido sem a sua implantação nas escolas do grupo de tratamento” (SEE-SP, 2017c, fl. 107).

Será definida uma coorte de 12.000 alunos das escolas que receberão a intervenção privada: alunos ingressantes no 1º ano do Ensino Médio no início da execução do projeto, que terão seus indicadores de fluxo escolar monitorados e comparados aos pares do “grupo de controle”. O objetivo do CIS é elevar a taxa de conclusão do Ensino Médio dessa coorte em 7%, sem que se observe queda de rendimento das escolas na avaliação externa padronizada aplicada pelo estado. Caso não alcançado o objetivo e, por conseguinte, o pagamento máximo, admite-se pagamentos proporcionais à melhoria do indicador de conclusão na proporção de 2%—pagamento mínimo—a 7%—pagamento máximo (SEE-SP, 2017a).

Com o objetivo de aumentar a atratividade da proposta, foram inseridos pagamentos intermediários ao longo da vigência do contrato, e nestes casos espera-se a elevação em 5% ou acima das taxas de progressão da coorte entre o 1º e o 2º anos do Ensino Médio e entre o 2º e o 3º anos, respectivamente, no primeiro e no segundo ano de execução. Também nestes casos preveem-se pagamentos proporcionais acima de 2% de sucesso, em todos os casos, desde que não sejam registrados retrocessos nos indicadores de aprendizagem das escolas (SEE-SP, 2017a).

Caso as metas sejam integralmente alcançadas, a organização ou empresa contratada, denominada “provedor master”, será remunerada em até R\$ 17.774.400,00, sendo até metade deste montante ao final do triênio de execução e até 25% nos dois desembolsos intermediários. Ainda que este seja o valor estimado de execução das ações, calculado com base em uma simulação de custos administrativos e de serviços, os pagamentos não estão vinculados à comprovação do gasto pelo provedor, mas ao atingimento dos objetivos acordados (*Pay by Results*, denominação dos CIS nos EUA). Para mensurar os resultados será contratado um avaliador externo (SEE-SP, 2017a).

O modelo do CIS, entretanto, não exige que o provedor master disponha da integralidade do capital necessário à execução das intervenções, esperando-se que venha a captá-lo no mercado financeiro, “pois [o CIS] permite que as intervenções sejam financiadas por investidores privados, que podem vir a ser recompensados se o impacto social contratualizado for alcançado” (SEE-SP, 2017a, p. 14).

Aposta-se, a partir desse projeto-piloto, no desenvolvimento de um ecossistema de finanças sociais no Brasil, formado por Estado contratante, provedor master (que assume a responsabilidade jurídica perante o Estado), instituições privadas executoras, público-alvo, avaliadores e *think tanks*. No caso estudado, o modelo proposto pelo Insper Metricis está assim descrito:

o Governo do Estado de São Paulo contrata (via CIS) um **provedor master (contratado)**, responsável pelas metas gerais do projeto e por subcontratar um grupo de **provedores de serviços especializados (subcontratados)**, cujas equipes deverão realizar as atividades previstas no CIS (...) e direcionadas à **população-alvo** do projeto (...). Para financiar as atividades desses provedores, **investidores** financiam o provedor master com capital para subcontratar e supervisionar provedores especializados. Esses investidores são ditos “de risco”, pois só obterão retorno positivo sobre seu investimento caso as metas do CIS sejam atingidas. Ao longo do ciclo de intervenção, um **avaliador independente** deverá coletar dados fornecidos pela SEE-SP e avaliar se as metas estabelecidas pelo projeto foram atingidas. (SEE-SP, 2017c, fl. 235, grifos no original)

A preparação do “ecossistema de finanças sociais” vem sendo liderada pelo BID, que em 2014 lançou um fundo de US\$ 5,3 milhões destinado a fomentar os CIS na América Latina. A partir disso, no ano de 2015 iniciou-se uma discussão entre a Secretaria de Governo do Estado de São Paulo (SG), a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Social Finance UK, International Finance Corporation (IFC) e Insper a respeito de um novo modelo de contratação de entes privados pelo setor público, que pudesse impactar a educação no Estado de São Paulo e, ao mesmo tempo, gerar mais eficiência nos gastos governamentais. (SEE-SP, 2017c, fls. 224-225)

Apesar de o documento da SEE-SP falar em um novo modelo de contratação em abstrato, estava evidente desde o início que o propósito seria aderir ao CIS com um projeto-piloto para a implantação do modelo no Brasil.

Dado o “ponta-pé” pelo BID, diversificaram-se os atores. Os esforços para a constituição desse ecossistema se materializaram, em 2015, na constituição da *Força Tarefa de Finanças Sociais (FTFS)*, dirigida pelo Instituto de Cidadania Empresarial (ICE) e pela SITAWI Finanças do Bem (responsável pelo CIS do Ceará, o segundo em implantação no Brasil, na área da saúde); e financiada por BID, FOMIN (Fundo Multilateral de Investimento do Grupo BID), Banco Itaú, ICE, Fundação Telefonica e Lew’Lara. A exemplo de seu análogo britânico (Social Finance Taskforce), o grupo produziu diversos relatórios que fornecem uma espécie de roteiro para a implantação dos CIS no Brasil: levantamento de possíveis intermediários e de fontes de financiamento, compilação de experiências de mensuração internacionais e adaptações aos modelos de contratação previstos no ordenamento do direito administrativo brasileiro.¹

O trabalho do Inesper Metricis, nesse sentido, também esteve voltado a mobilizar potenciais provedores e a construir uma rede de apoio. Para isso, três estratégias foram adotadas. Em novembro de 2016, foi realizado o Seminário *Inovação em Contratos de Impacto Social (CIS): Experiência mundial e agenda para o Brasil* (SEE-SP, 2016c). Além disso, o plano de trabalho firmado entre Inesper, SG e SEE-SP propõe a criação de duas estruturas externas de apoio, um Conselho Consultivo, formado por especialistas divididos em três áreas: educacional, finanças/investimentos e avaliação de impacto; e um Grupo de Especialistas de atuação mais esporádica, também subdividido por especialidades: educacional, legal, avaliação de impacto, finanças/investimentos, gestão pública e comunicações (SEE-SP, 2017c, fls. 30, 32).

Em fevereiro de 2017 foram realizados dois *workshops* voltados a potenciais interessados em atuar como provedor master ou como provedores de serviços. Desses eventos participaram fundações e institutos empresariais atuantes na educação pública brasileira.² Após o evento, Fundação Educar DPaschoal, Fundação Itaú Social, Instituto Aliança e MGov também participaram de “encontros individuais”, em que foram solicitados detalhes sobre suas estruturas de funcionamento e capacidade de suportar as intervenções previstas no CIS (SEE-SP, 2017c).

Ximenes et al. (2017) apontam que há grande coincidência entre o período de divulgação do CIS (Nov. 2017) e a disseminação, no caderno *Mercado* do jornal *Folha de S. Paulo*, de propostas de tecnologias educacionais aplicáveis ao CIS, em fase de teste ou de implantação em outros estados e patrocinadas pelo mesmo grupo de fundações e institutos empresariais mobilizados pelo Inesper Metricis.

Patton e De Witt (2015) apontam alguns problemas dos países em desenvolvimento, que explicariam as dificuldades de implementar os CIS no Sul Global, entre eles: instabilidades políticas, preferência por políticas de governo em vez de políticas de Estado, ausência de dados confiáveis, financiamento público escasso, fragmentação dos serviços, dificuldades na priorização dos problemas (que são frequentemente vários e graves). Curiosamente, são essas as justificativas encontradas para a escolha do Estado de São Paulo como local da primeira experiência brasileira de CIS: o estado é rico e financeiramente solvente, produz dados confiáveis (possui 25 anos de dados consistentes na educação, por exemplo), é governado por um mesmo partido político há 24 anos, trabalha com políticas relativamente centralizadas e é aberto à “inovação” na gestão pública e a parcerias com agentes privados.

A consolidação desse ecossistema de finanças sociais no Brasil foi investigada recentemente por Gonçalves (2017), que documentou uma série de percepções de seus atores sobre as

¹ Ver, por exemplo, FTFS (2016). Há diversos outros relatórios da Força Tarefa disponíveis na rede.

² Compareceram representantes das seguintes instituições: Atina Educação, CENPEC, Din4mo, Fundação Educar DPaschoal, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Telefonica, Fundação Tide Setubal, Instituto Alfa e Beto / IDados, Instituto Aliança, Instituto Áquila, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco e MGov (SEE-SP, 2017c, fl. 200).

expectativas quanto às taxas de retorno de investimentos sociais. Alguns entrevistados afirmam que, no início do desenvolvimento do ecossistema, deveriam ser admitidas taxas de retorno abaixo do mercado, como uma espécie de “ação afirmativa” para impulsionar os CIS (2017, pp. 85–86). Para outros, a taxas menores os investimentos seriam igualmente menores, o que consubstancia o diagnóstico de Frederic de Mariz (UBS) no Seminário do Insper Metricis a respeito do “apetite” usual dos investidores brasileiros por taxas de retorno acima dos índices da inflação e da taxa básica de juros.

Nesse sentido, o contexto de crise política, econômica e social que marca a realidade brasileira dos últimos anos tem se mostrado fértil à experimentação de renovadas modalidades de privatização, em especial na educação básica. Nacionalmente, a Medida Provisória n. 746/2016, editada três semanas após a cassação da presidenta Dilma Rousseff e posteriormente transformada em Lei (Brasil, 2016), reformou radicalmente a estrutura curricular do Ensino Médio, fragmentando esta etapa escolar em itinerários formativos obrigatórios e autorizando, no caso do itinerário “formação técnica e profissional”, a integralização curricular mediante o estabelecimento de parcerias para a contratação pelo Estado de cursos privados presenciais e a distância (Ferreira & Silva, 2017).

No Estado de Goiás, desde o final de 2015 está em curso um processo de transferência da gestão de centenas de escolas para Organizações Sociais (OS) privadas³, que passarão a contratar diretamente todo o pessoal administrativo e quase a totalidade dos professores das escolas envolvidas, sem concurso público (Goiás, 2016).

Tais reformas têm o propósito de acelerar, nas políticas educacionais de âmbitos nacional e subnacional, os programas de reforma do Estado baseados na concepção do que se convencionou chamar *Nova Gestão Pública (NGP)*. Esta, é entendida tanto em sua diretriz mais geral de aplicação dos conhecimentos e instrumentos de gestão empresarial na administração pública, com vistas a maximizar a eficiência econômica dos serviços e a melhorar sua eficácia relativa a resultados mensuráveis, como em suas proposições comuns: gestão profissional, padronização de objetivos de desempenho, controle de resultados, descentralização dos serviços e competição no setor público (Verger & Normand, 2015).

Verger e Normand (2015), entretanto, destacam que, identificados os elementos característicos centrais da NGP, esta se apresenta em configurações de políticas muito diversas; por vezes, ambíguas. Segundo os autores, a depender do contexto nacional, da organização e da capacidade de resistência dos trabalhadores e dos princípios de justiça hegemônicos em dada sociedade, “na hora de adotar a NGP, alguns países colocam mais ênfase no mercado e na privatização, enquanto outros estão mais preocupados com a descentralização e a responsabilização” (Verger & Normand, 2015, p. 615).

Por isso a aplicação das diretrizes da NGP não escapa à ambiguidade, como é típico na discussão sobre gestão democrática e autonomia escolar, levantada neste artigo para o caso da adesão das escolas estaduais de São Paulo ao CIS. Outro aspecto é que, sob o guarda-chuva da NGP, em um mesmo contexto nacional cabem vertentes e ênfases reformistas diversas.

O CIS representa um passo adiante no contexto conhecido da privatização da educação, ao incorporar a essa dinâmica agentes financeiros interessados em capitalizar com intervenções de “impacto social” nas redes públicas de ensino e que, em uma nova modalidade de roleta financeira, *apostam contra o Estado*, uma vez que as taxas de retorno do projeto dependem diretamente da

³ A Lei n. 9.637/1998 regulamenta a criação de organizações sociais (OS), mediante o reconhecimento estatal de entidades privadas sem fins lucrativos aptas a assumir a prestação de serviços não-exclusivos (Brasil, 1998). Ainda que criado em 1998, e com utilização disseminada nas áreas da saúde e da cultura, esse instrumento não havia sido experimentado na educação básica até 2015, quando teve a sua implantação iniciada em Goiás.

diferença de resultados entre escolas do “grupo de tratamento” e do “grupo de controle”. Diferentemente da filantropia tradicional, que se legitima no pretensão caráter não-lucrativo de suas ações, o CIS abre uma oportunidade de mercado, um novo “edunegócio” (Robertson & Verger, 2012).

Na próxima seção posicionaremos essa nova modalidade de remuneração no atual contexto de reformas gerenciais na educação brasileira, marcado por um impulso renovado às dinâmicas e experiências de privatização em suas diferentes vertentes. O CIS também levanta novas questões para o desenho das políticas educacionais, nomeadamente questões éticas, jurídicas e político-pedagógicas relacionadas à manipulação de estudantes vulneráveis, considerados “cobaias escolares” (Ximenes et al., 2017); ao compromisso de não-intervenção do Estado nas escolas do grupo de controle, ainda que estas, pelos próprios critérios do projeto, encontrem-se em igual condição de vulnerabilidade e deficiência; aos efeitos potencialmente deletérios dos incentivos e do produtivismo na garantia do direito à educação; e à obscura forma de adesão das escolas participantes. Estes temas, tratados como meras contingências procedimentais pelos proponentes do CIS da educação paulista, estão cuidadosamente desenvolvidos e analisados nas seções 2 e 3 do texto.

Reforma Gerencial, Renovado Impulso à Privatização e Autonomia Escolar “Heterogovernada” no Estado de São Paulo

No Brasil, as diretrizes da reforma gerencial foram formalmente adotadas com a criação pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que apresentou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (Brasil, 1995). O Plano pressupõe que o Estado nascido na Nova República produziu graves distorções e ineficiências, e que a Constituição Federal de 1988 levou

a um retrocesso burocrático sem precedentes (...) promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. (Brasil, 1995, p. 21)

Faz, portanto, uma distinção entre o núcleo estratégico do Estado (Legislativo, Judiciário, Presidência e Ministério Público) e três outros setores de atuação: as atividades exclusivas (regulação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica), os serviços não-exclusivos (educação, saúde, pesquisa, cultura, etc.) e a produção para o mercado (empresas públicas). Nesses três setores seria imperativo a migração para modelos de administração gerencial, variando, contudo, os instrumentos adotados. No caso dos serviços não-exclusivos e da produção, reformar o Estado significa transferi-los para o regime de direito privado, seja o mercado, via privatizações e terceirizações, seja o “setor público não-estatal”, figura jurídica introduzida pelo Plano. Neste último caso, ocorreria a chamada “publicização” (Brasil, 1995).

A retomada dessa agenda em Goiás, aliada às medidas diretas de privatização e de mercantilização impulsionadas pela reforma curricular do Ensino Médio e pelo CIS, abrem uma nova etapa de reformas gerenciais na educação básica, fortemente caracterizada pelas dinâmicas de privatização em suas diferentes vertentes: privatização em sentido estrito, terceirização e “publicização”, mas com ênfase no fortalecimento da dinâmica lucrativa e da financeirização (Adrião et al., 2016).

Portanto, se o aprofundamento do reformismo gerencialista tem sido uma constante nos governos nacionais do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)—1995 a 2002—e do Partido

dos Trabalhadores (PT)—2003 a 2016, o impulso aberto à privatização da educação é uma diretiva renovada do PSDB em seus governos estaduais e, desde 2016, no Ministério da Educação (MEC), órgão em que ocupa posições centrais.

Com isso, pretende-se superar a ambiguidade das políticas sociais sob os governos petistas. Estes, ao mesmo tempo em que avalizaram as reformas gerenciais, promoveram diferentes modalidades de “privatização encoberta”—no sentido proposto por Ball e Youdell (2007)—e incentivaram a financeirização na oferta da educação superior, também ampliaram os investimentos e a participação estatal na educação (Marques, Ximenes & Uginio, 2016).

Entretanto, mesmo na educação básica, em que a participação do setor público é amplamente majoritária, as recentes políticas de expansão abriram novas oportunidades de negócio, seja no incentivo direto a parcerias para a ampliação do atendimento em creches (Adrião & Borghi, 2008), seja na disseminação de sistemas privados de ensino, que consistem em apostilas e ferramentas de gestão administrativa e pedagógica vendidos aos Municípios por grupos empresariais com ações na bolsa de valores (Adrião et al., 2016).

Sob o argumento do fracasso estatal na provisão dos serviços públicos, transfere-se explicitamente para o setor privado não a totalidade, mas parcelas significativas das tarefas pedagógicas originalmente atribuídas à escola, que são mercantilizadas. Na reforma do Ensino Médio, por exemplo, transfere-se potencialmente todo o itinerário formativo “formação técnica e profissional” do Ensino Médio para a iniciativa privada, mediante parcerias inclusive para oferta a distância. No caso das OS, em Goiás, transfere-se a gestão administrativa integral das escolas e a tarefa de contratar, gerenciar e demitir a maioria dos professores. No CIS da educação paulista, transfere-se parcialmente a relação pedagógica com famílias e estudantes, bem como o controle de frequência e de rendimento acadêmico, para a instituição privada contratada. A justificativa, aqui, é eminentemente econômica: “ações que reduzam a evasão e reprovação permitem ao governo **obter mais impacto com os recursos empregados no ensino médio**—em outras palavras, aumenta o valor obtido com o dinheiro gasto para custear o sistema (*value for money*)” (SEE-SP, 2017c, fl. 6, grifos no original).

Entram em questão, neste ponto de inflexão gerencial, as visões da NGP sobre descentralização e autonomia escolar, uma vez que, nos casos mencionados, a privatização se dá explicitamente sobre as tarefas de gestão administrativa e pedagógica tradicionalmente atribuídas às escolas públicas.

Nas proposições da reforma gerencial da educação brasileira, a oferta de um serviço de baixa qualidade decorreria do gigantismo e da ineficiência estrutural do Estado, afeito a políticas horizontalizantes que alimentam uma noção amplificada de democracia que é prejudicial aos sistemas de ensino, por criar a ilusão de que todos podem decidir sobre tudo. A descentralização dos sistemas de ensino, nesse sentido, é difundida como um mecanismo de transferência das responsabilidades das esferas mais altas do Estado para as mais próximas da população, gerando maior e melhor acompanhamento e participação da população nas localidades (Gentili, 1996).

No entanto, essa descentralização com ares de democratização desloca a centralização decisória dos sistemas de ensino para as pontas do processo, quais sejam, currículo e avaliação. A linguagem das avaliações em larga escala ressignifica a gestão escolar: as melhorias nos indicadores decorreriam de iniciativas bem-sucedidas na gestão pedagógica (gestão para resultados). Gestão escolar com foco em “inovação”.⁴

⁴ Na mesma linha, um programa da SEE-SP iniciado em 2016 e em franco processo de expansão—*Gestão em Foco*—utiliza uma metodologia em oito passos baseada em técnicas de gestão empresarial, denominada Método de Melhoria de Resultados (MMR).

A escola “inovadora” e supostamente autogerenciada, na verdade, vê a amplitude e a profundidade de suas ações limitadas pelas próprias políticas curriculares e avaliativas que lhe confeririam a “liberdade para criar”. A insistência em objetivos fragmentados e mensuráveis, que são a medida da monetização dos “impactos sociais”, leva a escola a um tipo de gestão cuja racionalidade está pautada na obtenção de metas quantitativas, reforçando instrumentos tecnocráticos e a noção de qualidade educacional como alcance de alvos numéricos, supostamente consensuais.

Estamos diante do que Lima (2014) chama de “autonomia heterogovernada”, cujas decisões se inscrevem em um simulacro decisório, dado o grau de centralização de poder que “se abate de forma constante e asfixiante, por processos intrusivos de microgestão e de controle remoto, designadamente eletrônico, ou então por modalidades de regulação baseadas no mercado, na competição entre fornecedores e nas teorias da escolha pública” (Lima, 2014, p. 1074). Isso, entretanto, não significa abandonar completamente as noções de democracia ou de participação, mas adequá-las aos mecanismos necessários para a garantia da eficácia e da competitividade nos sistemas de ensino.

Essa tem sido a tônica no Estado de São Paulo desde 1995, quando, concomitantemente ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, tem início de forma sistemática a reforma gerencialista na rede pública de educação (Goulart, Rezende Pinto & Camargo, 2017). Na visão de então, a qualidade do ensino só poderia ser alcançada reorganizando-se a estrutura administrativa da SEE-SP e buscando novas parcerias para a prestação de serviços educacionais com “empresários, professores, pais, sindicatos, universidades, etc.—entre os quais os municípios se constituirão em parceiros privilegiados” (SEE-SP, 1995).

A “separação entre as instâncias administrativa, financeira e pedagógica, de modo a esvaziar o caráter deliberativo e consultivo do Conselho de Escola” (Arelaro, Jacomini & Carneiro, 2016, p. 1151) se aprofundou. De um lado porque o modelo de fortalecimento da gestão centrada na figura da direção escolar e sua equipe gestora, com o permanente distanciamento de discentes, docentes e da comunidade da concepção, planejamento, acompanhamento e avaliação do projeto político-pedagógico, foi substituído pelos currículos e avaliações pré-estabelecidos nas altas instâncias da burocracia educacional em conjunto com fundações empresariais (Freitas, 2014), produzindo a centralização dos objetivos pedagógicos e a anulação da participação dos sujeitos escolares nas instâncias decisórias locais.

De outro porque, do ponto de vista jurídico, não houve o impulso a procedimentos e instâncias decisórias participativas que de fato alterassem a dinâmica da educação pública. A Lei Complementar n. 444/1985, que regulamenta os Conselhos de Escola no Estado de São Paulo inclui, entre as atribuições do Conselho de Escola, deliberar sobre “(b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica; (c) projetos de atendimento psicopedagógico e material ao aluno”. Na medida em que esses Conselhos passam a ser acionados para, exclusivamente, operacionalizar currículos e metodologias uniformizados com vistas ao cumprimento de metas nas avaliações externas, sua existência torna-se uma mera formalidade.

Ainda assim, mesmo que o discurso gerencial secundarize a democracia em favor de uma parca participação controlada, os instrumentos legais agem no sentido de abrir o processo de tomada de decisão nas escolas. “O princípio [constitucional] da gestão democrática qualifica essa questão ao impor uma delimitação procedimental, que visa permitir a participação de professores, pais e estudantes na definição do projeto político-pedagógico das escolas e a participação na gestão de sua implementação” (Ximenes, 2014, p. 197). Ou seja, mesmo sob uma dinâmica controlada, exige-se a legitimação democrática de determinadas políticas gerencialistas. Conforme tratado na seção 3, a seguir, vemos que a dinâmica “hiperburocrática” (Lima, 2009) e verticalizada do CIS abre uma fissura entre democracia e eficácia, com severos prejuízos para a primeira.

Isso, entretanto, não ocorre sem questionamentos e resistências, dadas as contradições do próprio sistema educacional, que se agudizam em momentos de crise fiscal nos quais a “necessidade de eficiência econômica e ideológica e de uma produção estável tende a estar em conflito com as outras necessidades políticas” (Apple, 1989, p. 72, grifos no original).

Foi o que vimos em 2015 e 2016, durante a “primavera secundarista”, quando centenas de escolas foram ocupadas em São Paulo, Goiás e outros estados, tendo como pauta comum a denúncia do agravamento da precariedade das escolas públicas em razão das políticas de austeridade econômica iniciadas no segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016), radicalizadas sob a presidência de Michel Temer e disseminadas em praticamente todos os estados (Campos, Medeiros & Ribeiro, 2016).

Ainda que naquele momento os estudantes tenham saído vitoriosos em suas demandas, isso não significou uma efetiva contenção do propósito gerencial de enxugamento da rede escolar. O fechamento de classes e turmas não cessou nos anos seguintes (Cássio et al., 2016)⁵ e novas reformas foram iniciadas. Também em 2016, começou a ser gestado o CIS da educação paulista (SEE-SP, 2017c, fls. 224-225), ainda que somente tenha chegado ao conhecimento público no final de 2017, quando seu desenho já estava praticamente completo e operacional.

O CIS nas Escolas Paulistas: Experimentos Sociais e Ética Científica

A “transferência de risco” engendrada pelos CIS se baseia no fato de que os desembolsos do Estado estão condicionados ao cumprimento de metas, que podem ser de resultados parciais, alcançados ao longo da vigência do contrato (*outputs*), e de longo prazo (*outcomes*), os impactos sociais propriamente ditos. Os investidores precisam de garantias de que os impactos possam ser adequadamente aquilatados, gerando pagamentos. O Estado, por sua vez, precisa de garantias de que os resultados contratualizados sejam efetivamente alcançados. É preciso, portanto, desenvolver metodologias para a mensuração desses resultados, com vistas à sua monetização escalonada (ensejando o *Pay by Results*).

As métricas dos CIS são regidas por uma lógica eminentemente “científica”. Não é intenção desse texto ir a fundo no debate epistemológico das políticas públicas “baseadas em evidências” (Stoesz, 2014), mas é fácil descobrir, consultando os muitos *white papers* disponíveis sobre CIS no mundo, a utilização de metodologias experimentais (ensaios randomizados controlados, técnicas de pareamento amostral) e quase-experimentais (estudos observacionais) para a produção das “evidências” de causalidade entre as intervenções realizadas e os impactos sociais gerados nos CIS.⁶ Diante da complexidade dos fenômenos sociais com que lidam esses contratos, a causalidade “observada” é obviamente inferida, e a qualidade dessa inferência depende de um isolamento satisfatório das variáveis estudadas.

A Minuta do Edital do CIS paulista destaca “que a divisão das escolas em grupos de ‘tratamento’ e ‘controle’ permitirá a *medição do real impacto das intervenções* nas escolas que a receberam, possibilitando condicionar o pagamento aos resultados delas decorrentes” (SEE-SP, 2017a, pp. 16–17, grifos nossos). A metodologia apresentada inclui pareamento amostral (utilizando variáveis de pré-tratamento fornecidas pela SEE-SP) e aleatorização na escolha das escolas de tratamento e de controle, além de variáveis de balanceamento que consideram os efeitos de outros programas da SEE-SP realizados nas escolas, e que poderiam mascarar os “reais” impactos das intervenções. A

⁵ Desde 2016, denúncias de fechamentos e superlotação de classes na rede estadual paulista têm povoado artigos de imprensa a cada início de ano letivo.

⁶ Ver, por exemplo, Brandão et al. (2015); Gustafsson-Wright et al. (2015); G8 Social Impact Investment Taskforce (2014); Mudaliar et al. (2017); Social Finance UK (2013; 2016).

metodologia de seleção e medição visa, a um só tempo, controlar as potenciais diferenças entre as escolas participantes e garantir resultados estatisticamente robustos, permitindo monetizar os impactos sociais alcançados e calcular o que seriam os pagamentos por cumprimento parcial das metas.

São vastos os debates sobre métodos experimentais nas ciências sociais, no campo de políticas públicas e também na educação. De um ponto de vista metodológico, a ideia de “controle de variáveis” em experimentos sociais é bastante problemática (fenômenos complexos, contexto-dependentes).⁷ Do ponto de vista ético, a própria ideia de “experimento social” é problemática (Goldstein, 2013), dando lugar, na prática, a abordagens quase-experimentais baseadas na coleta e na interpretação de dados públicos. Técnicas de pareamento podem ser utilizadas para construir amostras comparáveis, mimetizando, na medida do possível, algumas condições de controle experimental (Travitzki & Cássio, 2017, p. 162).

No CIS da educação paulista, o pareamento será utilizado para construir os grupos amostrais previamente à coleta dos dados, o que qualifica o projeto como um efetivo “experimento social”. Isabel Opice, economista que atuou na SG até maio de 2017, confirma as intenções do projeto ao afirmar que a “principal inovação do CIS é criar *espaço para experimentação* dentro do setor público, seguindo na contramão do modelo de implementação de políticas públicas padronizadas de grande escala”, e que “Em linha com o caráter de experimentação do CIS, essa primeira experiência no Brasil *testa um novo mecanismo* de contratação por resultado” (Opice, 2017, grifos nossos).

Entre os entusiastas dos CIS, o debate sobre as implicações éticas da adoção de grupos de controle é tipicamente secundarizado.⁸ Um *white paper* publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, afirma que a metodologia de grupos de controle é um processo de medição “mais desafiador” (Galitopoulou & Noya, 2016, p. 17). Na mesma linha, um fundo de investimentos do Reino Unido pontifica que os ensaios randomizados controlados (*randomized controlled trials*, ou RCT) são geralmente considerados o “padrão ouro”, embora nem sempre factíveis, por razões de custo e de “praticidade” (Bridges Ventures LLP & Bank of America, 2014, p. 17).

A OCDE também celebra a utilização de grupos de controle, mas aponta as suas desvantagens: (1) complexidade técnica; (2) a identificação de um grupo de controle apropriado; e (3) a dificuldade de saber se o grupo de controle está recebendo outros serviços (OECD, 2015, p. 11). A Minuta do CIS sugere que as intervenções de outros programas da SEE-SP já em curso (como o MMR) serão levadas em consideração para “isolar” o efeito causal das intervenções do CIS nas escolas de tratamento (SEE-SP, 2017a, p. 59). Não há, contudo, qualquer garantia de que o balanceamento proposto seja capaz de resolver o problema da “força estatística” do método.⁹ Ao analisarmos o Processo Administrativo SE n. 1.967/2017¹⁰ (SEE-SP, 2017c), verificamos que, dentre

⁷ Ver Travitzki e Cássio (2017) para um estudo de caso de controle de variáveis: a causalidade entre o tamanho das classes e a performance de estudantes em matemática, tema recorrente nos estudos econométricos em educação.

⁸ Embora Friedman (2011), em publicação *online* do Banco Mundial, já chamasse atenção para a necessidade de desenvolver diretrizes éticas específicas para as avaliações de impacto social.

⁹ Além disso, há o próprio problema do isolamento das escolas de controle e de tratamento. Em termos biologizantes, o Insper Metricis menciona o “risco de contaminação das escolas tratadas para as escolas de controle”, caso os gestores escolares tentem replicar as práticas realizadas nas escolas do grupo de controle (São Paulo, 2017c, fl. 186).

¹⁰ Referente ao Projeto “Contrato de Impacto Social”, obtido da SEE-SP por meio da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

as propostas do Insper Metricis para a construção do Termo de Referência do CIS, encontra-se a de incluir, dentre as atribuições da contratante (a SEE-SP):

Certificar que não serão implantadas iniciativas relevantes durante o período do CIS que afetarão diferentemente os grupos de controle e grupos de tratamento ou que possam afetar a eficácia das intervenções definidas para o CIS. Havendo qualquer ação nesse sentido, a SEE deve comunicar a Contratada e investidor sobre eventuais mudanças nos planos de programas nas escolas durante o período do projeto. (SEE-SP, 2017c, fls. 252-253)

Este trecho não consta do Termo de Referência presente na Minuta divulgada ao público (SEE-SP, 2017a), mas não deixa de ser interessante observar que o agente privado não se constringe em sugerir que o Estado contratualize a *não* implantação de programas relevantes nas escolas por ele geridas, o que colide com a sua obrigação constitucional de garantir o direito social à educação com padrão de qualidade no ensino.¹¹ De fato, a maneira mais rigorosa de isolar os efeitos das intervenções no grupo de tratamento seria a não realização de qualquer outro programa estatal nas escolas de controle. Apesar disso, essa seria provavelmente a forma menos ética de conceber o desenho de políticas públicas de educação.

Embora defendam o modelo dos CIS, Gustafsson-Wright et al. reconhecem que, em última instância, “a medida do rigor da evidência depende muito do apetite dos investidores para o risco e daquilo que exigem os seus financiadores” (2015, p. 5). Em outras palavras, quanto mais conservadores em relação ao risco financeiro forem os investidores, maiores garantias no rigor das medidas (maior cientificidade) serão exigidas. Ron Davies também defende os CIS, mas reconhece que a metodologia de grupos de controle pode dar origem a acusações de discriminação por parte dos que compõem esses grupos, e que, é claro, não se beneficiarão das intervenções (Davies, 2014, p. 6).

Com efeito, o que se observa nos levantamentos recentes sobre os CIS implantados ao redor do mundo é que as avaliações de impacto social via metodologias puramente experimentais, e até mesmo quase-experimentais, têm perdido a importância para as análises de dados administrativos validados, o uso de séries históricas, entrevistas e questionários (Gustafsson-Wright et al., 2015; Mudaliar et al., 2017). Embora se possa afirmar eufemisticamente que isso se dá por razões “práticas”, a utilização de grupos de controle nesse tipo de contrato implica em questões éticas importantes.

Nesse sentido, o caso do CIS iniciado em 2012 na penitenciária da Ilha Rikers (cidade de Nova York) é bastante ilustrativo. Tratava-se de um programa voltado a adolescentes encarcerados, com vistas a diminuir a sua reincidência em atividades criminais. Os agentes penitenciários não foram capazes de separar os adolescentes designados a participar do programa de terapia cognitivo-comportamental que fazia parte da intervenção (grupo de tratamento) daqueles que não deveriam participar do programa (grupo de controle). Sampaio e Munday ponderam que o CIS da Ilha Rikers não foi um completo desastre, pois a cidade de Nova York “testou uma nova intervenção em escala com o benefício de uma avaliação rigorosa, e ainda saiu sem gastar nenhum dinheiro do contribuinte” (2016, p. 34). Tal como esses autores, nos *white papers* das organizações sociais e *think tanks* que têm se especializado nos CIS ao redor do mundo, o sucesso ou o fracasso dos contratos se referem exclusivamente à economia de recursos públicos e ao retorno aos investidores. Não há qualquer dilema moral no ato de, em nome do rigor estatístico da métrica, privar jovens encarcerados do acesso a tratamento psicológico ou a programas educacionais.

¹¹ CF/1988, art. 6º (educação como direito social); art. 206, inciso VII (garantia de padrão de qualidade do ensino) (Brasil, 1988).

Julia Morley relata que, em 2011, um artigo da revista *The Economist* sobre o CIS inaugural, implantado na penitenciária Peterborough (Reino Unido), foi ilustrado com uma fotografia de um detento em uma cela com a seguinte legenda: “Vamos fazer uma fezinha?” (*Fancy a flutter?*), em referência aos problemas éticos associados às apostas (*gambling*) nos resultados de experimentos com pessoas. Ela sublinha que esse tipo de roleta financeira desrespeita o indivíduo, o que seria considerado antiético por muitos dos que adotam uma abordagem deontológica (Morley, 2017, p. 18). Ela ainda afirma que: “A existência de incentivos para a manipulação (*gaming*) das atividades torna o CIS eticamente questionável, particularmente porque os sujeitos não estão em posição de decidir por abandonar a intervenção e escolher uma alternativa que não seja baseada no lucro” (Morley, 2017, p. 20). James Ronicle, sublinha os argumentos de Morley, de que os CIS resultam na visão de pessoas como *commodities*, questionando o conceito de eleger pessoas em quem se deve investir e pessoas que devem ser deixadas para trás (Ronicle, 2016).

Michael J. Roy e colaboradores argumentam que a proliferação dos CIS tem ocorrido sem considerar suficientemente as implicações destes instrumentos nem conhecer os potenciais problemas éticos que deles emergem. Eles levantam um problema ético mais geral trazido pelos CIS, ao afirmar que eles implicam

Que a reabilitação de criminosos deixa de ser solicitada por motivações morais, mas incentivada pela perspectiva do lucro, uma alteração profunda que muda a sua natureza normativa. Uma implicação deste modo de pensar é que, do ponto de vista do CIS, não haveria objeção de princípio em se alcançar a meta de reduzir a reincidência simplesmente pagando as pessoas para *não* cometerem crimes. (Roy, McHugh & Sinclair, 2017, p. 10, grifos dos autores)

As métricas de resultados por frequência correspondem razoavelmente bem ao *ethos* profissional do serviço social e das áreas médicas. Lidar com os pacientes (ou alunos) mais difíceis é considerado um sinal de competência em diversas profissões (Maier & Meyer, 2017). Métricas binárias e orientadas ao cumprimento de metas, por outro lado, podem incentivar à escolha deliberada dos casos mais simples ou mais baratos de resolver.¹² Morley (2017) pontua que a provisão de serviços associada ao CIS, atividade que gera lucro, pode ser considerada inconsistente com a identidade profissional do serviço social. Poderíamos ir além: com a identidade profissional de professores, gestores escolares, agentes de saúde, médicos, etc.

Se a implantação dos CIS no Brasil repercute nas vacuidades do direito administrativo, ela também impacta o campo altamente regulamentado da ética científica. Em vista de seus métodos de amostragem, mensuração, produção de evidências, escalabilidade e reprodutibilidade, esse tipo de intervenção deveria ser submetido ao mesmo escrutínio das pesquisas científicas que envolvem seres humanos. Reforça o seu caráter experimental o fato de que os CIS de São Paulo e do Ceará são os primeiros no Brasil.

Marta Garcia, diretora para a América Latina da Social Finance UK, defende a necessidade de extrema flexibilidade nos CIS para que os serviços oferecidos pelo provedor possam ser modificados até que se chegue ao resultado desejado (em outras palavras, um processo de tentativa-

¹² Isso faz parte do rol de advertências de vários *white papers* sobre os CIS, que descrevem os mecanismos de seleção dos casos mais simples, e provavelmente mais baratos (*creaming, cream-skimming, cherry-picking*), ou de exclusão deliberada dos casos mais difíceis (*parking*). Ver, por exemplo: Davies (2014, p. 6); Galitopoulou e Noya (2016, pp. 16-17); Gustafsson-Wright et al. (2015, p. 40); Liebman e Sellman (2013, p. 19); OECD (2015, pp. 10; 13); Sampaio e Munday (2016, p. 35); So e Jagelewski (2013, p. 9); Social Finance UK (2013, p. 13; 2016, pp. 59-60). Numa perspectiva crítica aos CIS, ver: Maier e Meyer (2017, p. 5); Morley (2017, p. 19); Roy et al. (2017, p. 9); Warner (2013).

e-erro) (Seminário *Inovação em Contratos de Impacto Social*, 2016). O Estado, na visão de Garcia, deve conferir o máximo de autonomia aos investidores (e seus provedores de serviços) para que estes decidam quais intervenções devem ser implantadas e quais, eventualmente, abortadas. Se os métodos e práticas de amostragem e medição contratualizados já conferem aos CIS um caráter de experimentação social, a abdicação das responsabilidades estatais por supervisionar a provisão dos serviços—ainda que no campo específico coberto pelo contrato—dá aos investidores o poder de “mudar as condições experimentais” a qualquer tempo. Pensando nas escolas da rede estadual paulista, isso significa implantar e descontinuar ações visando unicamente o atingimento dos resultados pretendidos, sem considerar as expectativas de estudantes, famílias e profissionais da educação envolvidos.

A estrutura contratual do CIS, que não regula a relação entre provedores e investidores¹³, permite que, diante da possibilidade de perdas financeiras, os investidores exijam alterações nas estratégias dos provedores que atuam nas escolas. No Reino Unido, onde há um ecossistema de finanças sociais consolidado,

O governo (...) reconhece a necessidade de os investidores controlarem a entrega do CIS por conta do risco que eles assumem, e sugere que isso possa ser feito de diversas formas, como assumir um assento no conselho do provedor do serviço ou substituir os provedores que não alcançarem as metas. (Morley, 2017, p. 23)

A perene assimetria de poderes nos CIS também se liga à vulnerabilidade dos sujeitos que sofrem as intervenções, em condição de subalternidade e enfraquecidos em sua capacidade de questionar os agentes de reconhecida “competência”, autorizados por um suposto conhecimento técnico (Chauí, 2014). Os contratados e o contratante não reconhecem a agência desses sujeitos, tomando-os como vulneráveis por sua suposta incapacidade de lidar com as próprias dificuldades¹⁴, pessoas que devem ser tuteladas por grupos com maior legitimidade moral e técnica (Chauí, 2014; Morley, 2017, p. 18). Não é por acaso que os primeiros CIS foram realizados em um dos contextos mais extremos da vulnerabilidade humana, aquele em que os corpos se encontram sob a custódia do Estado: o dos presídios.

Todos os pontos problemáticos levantados até aqui para o CIS paulista—o direito à escolha de participar do projeto (ou de desistir dele a qualquer momento), a condição de vulnerabilidade dos sujeitos das intervenções¹⁵, a falta de informação prévia sobre a existência de grupos de tratamento e

¹³ Este é um ponto particularmente problemático dos CIS. Nos documentos do Insper Metricis juntados ao Processo Administrativo SE n. 1.967/2017, por exemplo, há uma série de menções a mecanismos de “bonificação” aos provedores que foram suprimidas da Minuta de Edital (que regula exclusivamente a relação público-privada). Logo, durante a vigência de um futuro contrato, não há garantia de que, no âmbito da relação de direito privado entre investidores e provedores, tais mecanismos de recompensa não venham a ser implementados sem qualquer possibilidade de controle por parte do Estado, e muito menos das escolas.

¹⁴ No primeiro plano de trabalho apresentado pelo Insper Metricis à SEE-SP, elenca-se que a população-alvo do estudo deve atender a três critérios principais: (a) Deve ter carências concretas levando a um baixo desempenho no longo prazo, devido a circunstâncias individuais e a possibilidade de melhoria da qualidade dos serviços. Essa situação normalmente, mas não sempre, correlaciona-se com custos de longo prazo que esse baixo desempenho impõe à sociedade; (b) Ter necessidades que podem ser abordadas por meio de intervenções existentes; e (c) Ser claramente identificável e acessível a um baixo custo (SEE-SP, 2017c, fl. 25). Como veremos, na próxima seção, os argumentos dos diretores para convencer os Conselhos Escolares a aderirem ao CIS passam justamente por uma alegada incapacidade das escolas de reverter as mazelas apontadas pelos indicadores de fluxo escolar e de aprendizagem.

¹⁵ Some-se o fato de que o CIS paulista focaliza jovens do Ensino Médio, que, tipicamente, ainda não são legalmente responsáveis pelo consentimento em participar de um experimento social.

de controle, a extrema flexibilidade das intervenções (que frustra expectativas e coloca os sujeitos escolares a serviço de um processo de tentativa-e-erro)—devem ser observados nos protocolos de pesquisas envolvendo seres humanos no Brasil, não importando se das áreas da saúde ou das ciências humanas e sociais.

Projetos de pesquisa envolvendo seres humanos devem ser aprovados por Comitês de Ética em Pesquisa (CEP) institucionais acreditados pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), vinculada ao Conselho Nacional de Saúde (CNS). A Resolução CNS/CONEP n. 466/2012 determina que a ética das pesquisas envolvendo seres humanos implica:

- a) respeito ao participante da pesquisa em sua dignidade e autonomia, reconhecendo sua vulnerabilidade, assegurando sua vontade de contribuir e permanecer, ou não, na pesquisa, por intermédio de manifestação expressa, livre e esclarecida;
- b) ponderação entre riscos e benefícios, tanto conhecidos como potenciais, individuais ou coletivos, comprometendo-se com o máximo de benefícios e o mínimo de danos e riscos;

A Resolução também afirma que as pesquisas envolvendo seres humanos, em qualquer área do conhecimento, deverão observar algumas exigências, dentre as quais:

- f) se houver necessidade de distribuição aleatória dos participantes da pesquisa em grupos experimentais e de controle, assegurar que, *a priori*, não seja possível estabelecer as vantagens de um procedimento sobre outro, mediante revisão de literatura, métodos observacionais ou métodos que não envolvam seres humanos;
- g) obter consentimento livre e esclarecido do participante da pesquisa e/ou seu representante legal, inclusive nos casos das pesquisas que, por sua natureza, impliquem justificadamente, em consentimento *a posteriori*;
- j) ser desenvolvida preferencialmente em indivíduos com autonomia plena. Indivíduos ou grupos vulneráveis não devem ser participantes de pesquisa quando a informação desejada possa ser obtida por meio de participantes com plena autonomia, a menos que a investigação possa trazer benefícios aos indivíduos ou grupos vulneráveis;

A Resolução CNS/CONEP n. 510/2016, específica para pesquisas das áreas de ciências humanas e sociais que envolvam seres humanos, afirma que:

Art. 12. Deverá haver justificativa da escolha de crianças, de adolescentes e de pessoas em situação de diminuição de sua capacidade de decisão no protocolo a ser aprovado pelo sistema CEP/CONEP.

Parágrafo único. Nos casos previstos no *caput* deverão ser obtidos o assentimento do participante e o consentimento livre e esclarecido, por meio dos representantes legais do participante da pesquisa, preservado o direito à informação e à autonomia do participante, de acordo com a sua capacidade.

Nenhum dos documentos da SEE-SP demonstra qualquer preocupação de que as intervenções nas escolas, a despeito de seu inegável caráter de experimento social, sejam circunscritas nos marcos da ética na pesquisa com seres humanos. Não encontrando enquadramento jurídico no tocante aos modelos de contratação, o CIS da educação paulista terá ainda menos contornos normativos na seara da ética em pesquisa. Vejamos a seguir como a seleção das unidades escolares participantes do projeto, além de carregar graves problemas éticos, também viola o princípio da gestão democrática escolar.

O CIS nas Escolas Paulistas: Violações ao Princípio da Gestão Democrática

Em ofício de 26 de outubro de 2017, a Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB, órgão interno da SEE-SP) definiu as regiões-alvo do CIS, que incluem 11 Diretorias de Ensino (DE) da Região Metropolitana de São Paulo: Carapicuíba, Itapevi, Taboão da Serra, Itaquaquecetuba, Suzano, Osasco, Santo André, Norte 1, Centro-Sul, Sul 2 e Sul 3 (as quatro últimas localizadas no Município de São Paulo). Após videoconferências com supervisores de ensino e diretores de escolas dessas regiões (4 e 16 out. 2017), 180 unidades escolares manifestaram interesse em participar do projeto, das quais 122 comporão os grupos de tratamento e de controle (SEE-SP, 2017c, fls. 354-355).

Até aquele momento, no entanto, não fora disponibilizado qualquer documento público sobre o CIS. Assim, as “escolas” que se dispuseram a participar o fizeram na figura estrita de seu diretor. A ampla divulgação do CIS só se deu no dia 23 de novembro de 2017, por meio de nota no *website* da SEE-SP (2017b)¹⁶, que divulgou a Minuta do Edital de Concorrência do CIS (SEE-SP, 2017a) e abriu consulta pública *online*, em que os interessados podiam, por e-mail, “solicitar esclarecimentos, além de apresentar críticas, sugestões, opiniões ou propostas de alteração no texto”. Não é possível saber como (e se) a SEE-SP realizou devolutiva da consulta, que também não incluiu reuniões ou audiências públicas com outros setores da sociedade interessados em conhecer e discutir a proposta.

Ante a divulgação tardia das informações—pois o processo já se desenrolava há dois anos—e o fato de o Processo Administrativo SE n. 1.967/2017 apresentar termos de aceite assinados, em sua grande maioria, *antes* de 20 de novembro de 2017, convém investigar de que forma se deu o processo decisório de adesão ao CIS nas unidades escolares e que tipo de esclarecimentos sobre o projeto foram efetivamente oferecidos às comunidades. E isso pelo singelo motivo de que essa nova modalidade de contratação—como a extensão do presente texto dá a ver até aqui—não é assunto que se esclareça em um debate aligeirado.

Durante pesquisa de campo, tivemos acesso às atas de Conselhos de Escola de seis unidades escolares nas DE Santo André e Sul 2.¹⁷ Em todas as escolas investigadas, as sessões extraordinárias dos Conselhos¹⁸ foram realizadas *antes* da divulgação da Minuta pela SEE-SP (23 nov. 2017).

A análise das atas indica que o procedimento de adesão ao CIS por parte das escolas foi meramente formal, sem que fosse disponibilizado um conjunto de informações qualificadas e sem tempo hábil para um debate satisfatório do projeto. O Processo Administrativo SE n. 1.967/2017 fornece uma evidência clara nesse sentido: as datas de assinatura dos termos de aceite das escolas dentro de uma mesma DE são sempre as mesmas (SEE-SP, 2017c, fls. 417-599). Por exemplo, todos os termos de aceite da DE Itaquaquecetuba (20 adesões) foram assinados em 17 de novembro de 2017, enquanto os da DE Santo André (13 adesões) foram assinados no dia 14, e assim por diante. Os processos de discussão internos sobre o CIS nas escolas—já prejudicados pela escassez de informações sobre o projeto—estavam ainda limitados pelos prazos determinados pelas DE, premidas, por sua vez, pelos prazos da SEE-SP.

¹⁶ No dia seguinte, uma matéria da *Folha de S. Paulo* repercutiu o assunto:

www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/11/1937836-sp-pagara-a-entidade-que-cumprir-meta-e-evitar-evasao-no-ensino-medio.shtml. Acesso em: 4 fev. 2018.

¹⁷ As fontes documentais utilizadas nesta seção (atas, e-mails, circulares internas das escolas) estão listadas após as referências bibliográficas, ao final do artigo.

¹⁸ Como informam as atas dos seguintes Conselhos de Escola: EE João da Silva, EE José Porphyrio da Paz, EE Prof. Herculano de Freitas (DE Sul 2); EE 16 de Julho, EE Antonio Adib Chammas, EE Edevaldo Perassi (DE Santo André). EE = Escola Estadual.

As atas analisadas sugerem outras distorções no processo decisório, como a ausência de informações sobre quais segmentos escolares estiveram presentes nas sessões, a baixa presença dos conselheiros e a ausência de ampla discussão entre os presentes (pelo menos naquilo que informa a maioria das atas). O esvaziamento das sessões, em contraste com a sensibilidade da pauta, indica a ausência de uma convocação adequada dos Conselhos Escolares por parte dos diretores.

No caso da DE Sul 2, a entrega do termo de aceite do CIS foi solicitada às escolas por e-mail. Em mensagem para a direção da EE José Porphyrio da Paz (16 out. 2017), a escola foi informada de que fora selecionada pelos altos índices de faltas entre estudantes nos últimos cinco anos, agradecendo-se o interesse da unidade em participar do projeto e reforçando ser “imprescindível” a assinatura do termo de adesão, bem como a realização de sessão extraordinária do Conselho de Escola no prazo de dois dias (18 out. 2017), cabendo à equipe gestora “esclarecer” os motivos de a escola ter sido selecionada para participar do projeto.

O mesmo se vê em e-mail de 14 de outubro de 2017, enviado pela DE Sul 2 à EE Amelia Kerr, encaminhando o termo de aceite, “que deverá ser preenchido e assinado pelo Diretor da Escola, escaneado e encaminhado até (...) 16/11/2017”, e chamando atenção para o atendimento do prazo em vista da divulgação pela SEE-SP, no dia 17 de novembro de 2017, de uma consulta pública com “o intuito de garantir a transparência em todas as etapas do CIS”.

Diversas atas de Conselhos Escolares que decidiram pela adesão ao CIS destacam a insistência, por parte dos diretores, em argumentos pautados nas avaliações em larga escala e nos indicadores de fluxo escolar: “nossa escola apresenta problemas no fluxo” (EE José Porphyrio da Paz), “[a escola] tem altos índices de faltas no Ensino Fundamental e Médio” (EE Prof. Herculano de Freitas), a “nossa taxa de abandono do ano de 2016 foi muito elevada—9,49%” (EE Edevaldo Perassi).

Na EE Edevaldo Perassi, cujo Conselho de Escola aprovou a adesão ao CIS com apenas um voto contrário, fica evidente que a decisão se deu sem o mínimo de informações sobre o projeto, e o convencimento dos conselheiros se deu com base em argumentos de autoridade. A ata mostra como os dissensos foram sendo dissolvidos pela direção da escola ao longo da reunião:

Foi esclarecido aos membros [do Conselho] somente uma parte do desenvolvimento do presente projeto, visto não termos informações mais concisas que poderiam esclarecer ainda mais tal ação.

(...)

Na discussão sobre a proposta de adesão houve manifestação de recusa (...), visto não termos muitas informações sobre o presente projeto. Chegou-se até a questionar as intenções do Governo do Estado sobre essa implantação (...). Diante da polêmica, foi colocado que o desempenho do nosso Ensino Médio está sofrível.

(...)

Mesmo assim acreditamos que com a adesão ao projeto, poderemos encerrar as atividades do Ensino Médio, futuramente, com melhor qualidade. (EE Edevaldo Perassi)

Nenhuma das atas menciona que a adesão ao CIS poderia representar a entrada da escola no grupo de controle, visto que as defesas do projeto por parte dos gestores eram voltadas às ações benéficas do CIS, mitigadoras dos problemas de fluxo e de aprendizagem (sempre na lógica das avaliações em larga escala). Note-se, contudo, que todas as atribuições da SEE-SP com relação às escolas durante a vigência do contrato dizem respeito às unidades escolares do grupo de tratamento (SEE-SP, 2017a, pp. 83–84).

É compreensível que uma eventual divulgação da informação de que, devido a procedimentos amostrais, 61 escolas não sofreriam nenhuma intervenção no “Projeto CIS”, poderia

colocar em risco o sucesso da empreitada devido a uma potencial quebra de expectativa já no momento da adesão. É aqui que as violações do princípio da gestão democrática escolar¹⁹—sonegação de informações, manipulação das instâncias decisórias escolares, exiguidade dos prazos—confluem com as violações à eticidade dos “experimentos sociais” abordadas na seção anterior.

A importância da disponibilidade de informação qualificada, do tempo para o amadurecimento das ideias e da possibilidade de livre decisão das unidades escolares a partir do debate se confirma com o fato de que 25 escolas da DE Sul 2 reconvocaram seus Conselhos de Escola e reverteram a decisão inicial pela adesão ao CIS após a leitura da Minuta do Edital (SEE-SP, 2017a) e um período de discussões entre professores representantes da Subsele Sul/Santo Amaro do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp). O resultado desse movimento de esclarecimento foi uma reunião entre professores das escolas que revogaram a adesão, representantes do sindicato e a dirigente da DE Sul 2 para a entrega das atas, em que solicitavam respeito à decisão soberana dos Conselhos de Escola por parte da DE. Ainda constam do Processo Administrativo SE n. 1.967/2017 os termos de aceite das escolas da DE Sul 2, assinados entre 14 e 16 de novembro de 2017, mas que acabaram por revogar a adesão ao CIS no mês seguinte. As justificativas para a reversão das adesões incluem: o exíguo tempo para discussão com a comunidade, o repasse de verba pública a entidades privadas, a falta de espaço físico para o projeto no contraturno escolar, a participação da escola em outros projetos com objetivos similares.

Algumas escolas não aderiram ao CIS desde o primeiro momento, como a EE 16 de Julho (DE Santo André), cujos motivos para a negativa coincidem com as justificativas de reversão observadas na DE Sul 2:

não foi apresentada (...) detalhes do contrato que seria firmado entre a escola e a empresa prestadora dos serviços; não foi esclarecido qual o grau de interferência que a referida empresa teria no cotidiano da vida escolar; além disso, o estabelecimento de tal contrato caracterizaria uma intromissão da iniciativa privada; tampouco deixou-se claro as funções que o grupo de trabalhadores desta unidade escolar deveria desempenhar durante a vigência do contrato e, por fim, a urgência na definição ou não de aderência ao projeto inviabiliza uma análise e discussão mais profunda, ampla e acessível a toda comunidade. (EE 16 de Julho)

Todos os questionamentos das unidades escolares acerca do CIS poderiam ser prontamente respondidos, porque longamente explicitados no Processo Administrativo SE n. 1.967/2017. Contudo, tanto nas 600 páginas do processo (SEE-SP, 2017c) quanto na Minuta divulgada (SEE-SP, 2017a), a atribuição das escolas se resume a acompanhar a execução dos serviços como apoiadoras do projeto, a apresentar relatórios com os dados solicitados, a designar profissional para acompanhar as intervenções e a oferecer espaços físicos para as ações da contratada (SEE-SP, 2017a, p. 84; SEE-SP, 2017c, fl. 135).

O CIS introduz novos grupos de interesse numa relação já estabelecida entre os beneficiários diretos do serviço público e o Estado, responsável pela provisão dos serviços (no caso da educação, pela garantia de um direito social). A relação desses grupos com os Conselhos de Escola—instância decisória da unidade escolar—é irrelevante nos documentos do CIS paulista (SEE-SP, 2017a; 2017c). Não se prevê qualquer interferência dos Conselhos de Escola na atuação da contratada, e não há possibilidade de suspensão ou revogação do contrato caso os sujeitos escolares entendam que há risco, desvio ou manifestem desacordo com as ações implementadas.

¹⁹ CF/1988, art. 206, inciso VI (Brasil, 1988); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), art. 14 (Brasil, 1996).

A contratada se reportará apenas à direção escolar, como indicado na Minuta de Edital, item 6.3.6—“As ações propostas pelo CIS devem partir de um diálogo conjunto com a direção de forma complementar às ações previstas no projeto político-pedagógico” (SEE-SP, 2017a, p. 20), subordinando o projeto político-pedagógico da escola às ações do CIS. O quadro-síntese das atividades do CIS (SEE-SP, 2017a, pp. 21–22) inclui textualmente, dentre as ações previstas, “Revisar e aprimorar continuamente o projeto político pedagógico à luz das atividades previstas no CIS” e “Incluir as atividades (...) no projeto político-pedagógico”. Diante do exposto até aqui, é de se esperar que a participação dos Conselhos Escolares nas decisões sobre as alterações dos projetos político-pedagógicos induzidas pelo CIS sejam tão protocolares quanto o foram nas adesões ao projeto.

Considerações Finais

O processo de centralização das decisões no âmbito das políticas educacionais do Estado de São Paulo se apresenta há pelo menos duas décadas (Adrião, 2006), lastreando a escolha do estado como local da primeira experiência brasileira de CIS. Na narrativa do governo de São Paulo, o CIS é a epítome da inovação na gestão pública, que carece de flexibilidade e adaptabilidade às necessidades da “clientela”, em contraste com um alegado engessamento das políticas universalistas tradicionais.

A implantação do CIS em São Paulo colabora para inaugurar uma nova etapa de reformas gerenciais na educação básica pública brasileira, em que a monetização dos resultados das avaliações educacionais toma lugar e as fundações e institutos ligados a bancos podem cumprir novos papéis como provedores de serviços em um ecossistema de finanças sociais. As “finanças do bem” dos investimentos sociais revestem as atividades lucrativas na educação pública de uma nova estatura moral.

O desenho do CIS na educação paulista tenta seguir, tanto quanto possível, os mais rigorosos padrões de produção de evidências, com a utilização de grupos de tratamento e de controle, pareamento amostral e balanceamento dos efeitos de outros programas já existentes na rede estadual. A análise dos documentos públicos sobre o projeto (SEE-SP, 2017a; SEE-SP, 2017c) revela uma grande preocupação dos proponentes com a robustez estatística dos métodos, de modo que a primeira experiência de CIS no Brasil não seja apenas bem-sucedida do ponto de vista financeiro, mas escalável e reproduzível em outros lugares e em outros contextos.

O pagamento por resultados que caracteriza o CIS implica em problemas éticos e jurídicos. Na educação, em particular, também implica em problemas político-pedagógicos relacionados à autonomia decisória das escolas. A análise apresentada mostra que o desenho metodológico do CIS paulista ignora as implicações éticas da adoção de grupos de controle em experimentos sociais, sem que qualquer informação a esse respeito seja conhecida pelas escolas que aderiram ao projeto. O problema ético de oferecer serviços diferenciados para populações igualmente vulneráveis é agravado pelo fato de o Estado contratualizar essas diferenças, rompendo com o padrão universalista que positiva a educação como direito social na Constituição Federal. Além disso, a análise apresentada revela uma série de distorções nos processos decisórios de adesão ao CIS por parte das escolas, sugerindo o que advirá quando de sua efetiva implantação (nas escolas de tratamento). Não sem ambiguidade, a manutenção do jogo de forças no interior das instâncias estatais também garante que a população usuária dos serviços públicos possa, por meio de organização e representação, conhecer, acompanhar, sugerir, participar da construção e efetivação de políticas, ainda que de modo limitado, nos termos de uma autonomia heterogovernada (Lima, 2014).

O CIS das escolas paulistas, experimento social em sentido lato, se apoia nos cânones da NGP descritos por Verger e Normand (2015), e é oferecido pela SEE-SP como “uma solução para melhorar os resultados educacionais de alunos do Ensino Médio e inovar nas contratações de

serviços” (SEE-SP, 2017c, fl. 9). Aqui nos detivemos em uma descrição geral de seu desenho institucional e em uma análise mais cuidadosa de suas implicações éticas e político-pedagógicas. Merecem atenção, em futuros trabalhos sobre essa nova modalidade de privatização, uma análise de seu enquadramento jurídico no direito administrativo brasileiro; uma caracterização mais detalhada desse novo ecossistema de finanças sociais brasileiro, em especial de sua evolução após a implantação das primeiras experiências de CIS; e também investigações sobre os efeitos da “ênfase em resultados” no cotidiano escolar, “impactos” dificilmente mensuráveis pelos instrumentos dos CIS.

Referências

- Adrião, T. (2006). *Educação e produtividade: A reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã.
- Adrião, T., & Borghi, R. (2008). Parcerias entre prefeituras e esfera privada: Estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo. In: T. Adrião & V. Peroni (Orgs.). *Público e privado na educação: Novos elementos para o debate* (pp. 101–110). São Paulo: Xamã.
- Adrião, T., Garcia, T., Borghi, R., Bertagna, R., Paiva, G., & Ximenes, S. B. (2016). Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: Limites à efetivação do direito à educação. *Educação & Sociedade*, 37(134), 113–131. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302016157605>.
- Apple, M. W. (1989). *Educação e poder*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Arelaro, L. R. G., Jacomini, M., & Carneiro, S. R. G. (2016). Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. *Educação & Sociedade*, 37(137), 1143–1158. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016167343>
- Ball, S., & Youdell, D. (2007). Privatización encubierta en la educación pública. In: *Congreso Mundial Internacional de la Educación*, 5. Anais. Disponível em: <http://firgoa.usc.es/drupal/files/2007-00242-01-S.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- Brandão, D., Cruz, C., & Arida, A. L. (2015, out.). *Métricas em negócios de impacto social: Fundamentos*. São Paulo: MOVE – Avaliação e Estratégia / Instituto de Cidadania Empresarial.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2018.
- Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República / Câmara da Reforma do Estado / Mare.
- Brasil. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 28 jul. 2018.
- Brasil. (1998). *Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998*. Disponível em: www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9637.htm. Acesso em: 15 dez. 2017.
- Brasil. (2016). *Medida Provisória n. 746, de 22 de setembro de 2016. Convertida na Lei n. 13.415, de 2017*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm. Acesso em: 15 dez. 2017.
- Bridges Ventures LLP, & Bank of America. (2014). *Choosing Social Impact Bonds: A Practitioner’s Guide*. London: Bridges Ventures.
- Campos, A., Medeiros, J., & Ribeiro, M. M. (2016). *Escolas de luta*. São Paulo: Veneta.
- Cássio, F. L., Crochik, L., Di Pierro, M. C., & Stoco, S. (2016). Demanda social, planejamento e direito à educação básica: Uma análise da rede estadual de ensino paulista na transição 2015-2016. *Educação & Sociedade*, 37(137), 1089–1119. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016167297>

- Chauí, M. S. (2014). *A ideologia da competência*. A. Rocha (Org.). Belo Horizonte: Autêntica.
- Conselho Nacional de Saúde, & Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. (2016, 7 abr.). *Resolução n. 510. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais*. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.
- Conselho Nacional de Saúde, & Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. (2012, 12 dez.). *Resolução n. 446. Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos*. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.
- Davies, R. (2014, ago.). Social impact bonds: Private finance that generates social returns [Briefing]. *European Parliamentary Research Service*. Disponível em: www.europarl.europa.eu/EPRS/538223-Social-impact-bonds-FINAL.pdf. Acesso em: 10 dez. 2017.
- Ferreira, E. B., & Silva, M. R. (2017). Centralidade do Ensino Médio no contexto da nova “Ordem e Progresso.” *Educação & Sociedade*, 38(139), 287–292. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017179021>
- Força Tarefa de Finanças Sociais. (2016). *Avanço das recomendações e reflexões para o fortalecimento das Finanças Sociais e Negócios de Impacto no Brasil [Relatório 2016]*. São Paulo: Força Tarefa de Finanças Sociais.
- Freitas, L. C. (2014). Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. *Educação & Sociedade*, 35(129), 1085–1114. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>
- Friedman, J. (2011, jun. 7). The ethics of a control group in randomized impact evaluations: The start of an ongoing discussion. *Development Impact (The World Bank)*. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/impactevaluations/the-ethics-of-a-control-group-in-randomized-impact-evaluations-the-start-of-an-ongoing-discussion>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- G8 Social Impact Investment Taskforce. (2014). *Measuring impact: Subject paper of the Impact Measurement Working Group*. London: G8.
- Galitopoulou, S., & Noya, A. (2016). *Understanding Social Impact Bonds [working paper]*. Paris: OECD Publications.
- Gentili, P. (1996). Neoliberalismo e educação: Manual do usuário. In: T. T. Silva & P. Gentili (Orgs.). *Escola S.A.: Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo* (pp. 9–49). Brasília: CNTE.
- Goiás (Estado). (2016). *Aviso de chamamento público n. 001/2016*. Disponível em: <http://www.seduc.go.gov.br/documentos/chamamentopublico2016/01/EDITAL%20DE%20CHAMAMENTO%20P%C3%A9BLICO%20MACRORREGI%C3%83O%20VI%20-%20AN%C3%81POLIS.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2017.
- Goldstein, H. (2013). Evaluating educational changes: A statistical perspective. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 21(78), 101–114. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362013005000002>
- Gonçalves, C. E. A. (2017). *Negócios sociais e investimento de impacto: um estudo sobre as percepções dos atores do ecossistema*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Goulart, D. C., Rezende Pinto, J. M., & Camargo, R. B. (2017). Duas reorganizações (1995 e 2015): do esvaziamento da rede estadual paulista à ocupação das escolas. *Educação Temática Digital*, Campinas/SP, 19(esp.), 109–133. <https://doi.org/10.20396/etd.v19i0.8647797>
- Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., & Putcha, V. (2015). *The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the first five years of experience worldwide*. Washington, DC: Brookings.
- Liebman, J., & Sellman, A. (2013). *Social Impact Bonds: A Guide for State and Local Governments*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.

- Lima, L. C. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia*, 19, 227–253.
- Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: Do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação & Sociedade*, 35(129), 1067–1083. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170>
- Maier, F., & Meyer, M. (2017). Social Impact Bonds and the Perils of Aligned Interests [Commentary]. *Administrative Sciences*, 7(3), 24. <https://doi.org/10.3390/admsci7030024>
- Marques, R. M., Ximenes, S. B., & Ugino, C. K. (2017). Les politiques en matière de santé et d'accès à l'enseignement supérieur sous les présidences Lula et Dilma. *Chronique Internationale de l'IRES*, 159, 73–83.
- Morley, J. (2017, abr. 10). The Ethical Status of Social Impact Bonds. Disponível em: <http://julesmorley.squarespace.com/s/The-ethics-of-SIBs-submission-April-2017.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- Mudaliar, A., Pineiro, A., Bass, R., & Dithrich, H. (2017). *The State of Impact Measurement and Management Practice*. New York: Global Impact Investing Network.
- OECD. (2015, abr. 15). *Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls* [Summary Report]. Paris: Author.
- Opice, I. (2017, dez. 1). Pagamentos por Desempenho no Governo: Contratos de Impacto Social. *Estadão* [Blog do MLG]. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-mlg/pagamentos-por-desempenho-no-governo-contratos-de-impacto-social>. Acesso em: 11 dez. 2017.
- Patton, A., & De Witt, S. (2015). Bringing Impact Bonds to the Global South. *Stanford Social Innovation Review*.
- Robertson, S., & Verger, A. (2012). A origem das parcerias público-privadas na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, 33(121), 1133–1156. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000400012>
- Ronicle, J. (2016, 28 set.). Social Impact Bonds: are they ethical? *Pioneers Post*.
- Roy, M. J., McHugh, N., & Sinclair, S. (2017). Social Impact Bonds: Evidence-based policy or Ideology? (pp. 263–276). In: B. Greve (Ed.). *Handbook of Social Policy Evaluation*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Sampaio, P., & Munday, K. (2016). Understanding risk and success in social impact bonds. *Philanthropy Impact Magazine*, 14, 33–35.
- São Paulo (Estado). (1985, 27 dez.). *Lei Complementar n. 444. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas*. Disponível em: www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1985/lei.complementar-444-27.12.1985.html. Acesso em: 11 dez. 2017.
- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. (1995, 23 mar.) Comunicado SE. Dispõe sobre as principais diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, para período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, Executivo I, 8–10.
- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. (2017a). *Minuta de edital de concorrência, objetivando a contratação de serviços de execução e gerenciamento de ações pedagógicas voltadas ao aumento na aprovação e diminuição da evasão escolar, sem redução da aprendizagem, dos alunos da rede estadual de Ensino Médio*. Disponível em: <http://201.55.46.199/wp-content/uploads/2017/11/CIS-MINUTAS-EDITAL-TR-e-CONTRATO-v7-21-11-2017-16h07min.compressed.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. (2017b). Educação implementará projeto contra a evasão e reprovação escolar. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/noticia/sociedade/educacao-abre-consulta-publica-sobre-contrato-de-impacto-social-nesta-quinta-23>. Acesso em: 4 fev. 2018.

- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. (2017c). *Processo administrativo SE n. 1.967/2017: Projeto “Contrato de Impacto Social.”* 3 Vols. (mimeo.).
- So, I., & Jagelewski, A. (2013). *Social Impact Bond Technical Guide for Service Providers*. Ontario: MaRS.
- Social Finance UK. (2013, jan.). *A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds*. London: Social Finance.
- Social Finance UK. (2016, jul.). *Social Impact Bonds: The Early Years*. London: Social Finance.
- Stoesz, D. (2014). Evidence-Based Policy: Reorganizing Social Services Through Accountable Care Organizations and Social Impact Bonds. *Research on Social Work Practice, 24*(2), 181–185. <https://doi.org/10.1177/1049731513500827>
- Travitzki, R., & Cássio, F. L. (2017). Tamanho das classes na rede estadual paulista: A gestão da rede pública à margem das desigualdades educacionais. *Educação Temática Digital, 19*(esp.), 159–183. <https://doi.org/10.20396/etd.v19i0.8647765>
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade, 36*(132), 599–622. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>
- Warner, M. E. (2013). Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform, 16*(4), 303–319. <http://dx.doi.org/10.1080/17487870.2013.835727>
- Ximenes, S. B. (2014). *Direito à Qualidade na Educação Básica: Teoria e crítica*. São Paulo: Quartier Latin.
- Ximenes, S. B., Cássio, F. L., Carneiro, S., & Adrião, T. (2017, 29 nov.). Políticos e banqueiros forjam “experimento social”. *Carta Educação*. Disponível em: <http://www.cartaeducacao.com.br/artigo/politicos-e-banqueiros-forjam-experimento-social-com-estudantes-da-rede-publica-de-sao-paulo>. Acesso em: 20 dez. 2017.

Fontes de Pesquisa

- DE Sul 2. *Contrato de Impacto Social [e-mail]*. 14 e 16 out. 2017.
- EE 16 de Julho (Santo André/SP). *Ata do Conselho de Escola*. 16 out. 2017.
- EE Antonio Adib Chammas (Santo André/SP). *Ata do Conselho de Escola*. 18 out. 2017.
- EE Edevaldo Perassi (Santo André/SP). *Ata do Conselho de Escola*. 18 out. 2017.
- EE João da Silva (São Paulo/SP). *Ata do Conselho de Escola*. 18 out. e 22 dez. 2017.
- EE José Porphyrio da Paz (São Paulo/SP). *Ata do Conselho de Escola*. 19 out. e 6 dez. 2017.
- EE Prof. Herculano de Freitas (São Paulo/SP). *Ata do Conselho de Escola*. 18 out. e 13 dez. 2017.
- Seminário *Inovação em Contratos de Impacto Social (CIS): Experiência mundial e agenda para o Brasil*. 22 nov. 2016, São Paulo/SP. Realização: Insper Metricis, FOMIN e BID. Disponível em: <https://livestream.com/insper/Inovacao-em-Contratos-de-Impacto-Social>. Acesso em: 5 fev. 2018.

Sobre os Autores

Fernando L. Cássio

Universidade Federal do ABC

fernando.cassio@ufabc.edu.br

<https://orcid.org/0000-0002-1885-8748>

Doutor em Ciências (Química) pela Universidade de São Paulo, é professor do Centro de Ciências Naturais e Humanas da UFABC.

Débora Cristina Goulart

Universidade Federal de São Paulo

debcgoulart@gmail.com

Doutora em Ciências Sociais pela Unesp-Marília. É professora da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Unifesp, campus Guarulhos.

Salomão Barros Ximenes

Universidade Federal do ABC

salomao.ximenes@ufabc.edu.br

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (FD-USP). É professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da UFABC.

Sobre os Editores

Almerindo Janela Afonso

Universidade do Minho – Uminho

ajafonso@ie.uminho.pt

<https://orcid.org/0000-0001-9879-5814>

Sociólogo, Doutor em Educação, Professor Associado (com tenure) da Universidade do Minho/Portugal e pesquisador do Centro de Investigação em Educação (CIEd). É coordenador da especialidade de Sociologia da Educação e Política Educativa do doutoramento em Ciências da Educação, foi diretor do Departamento de Ciências Sociais da Educação, membro do Conselho Nacional de Educação e Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Geovana Mendonça Lunardi Mendes

Universidade do Estado de Santa Catarina

geolunardi@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-8848-7436>

Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Educação, do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). É vice-presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED). É editora associada da Revista Brasileira de Educação, da Revista Brasileira de Educação Especial e da Arquivos Analíticos de Políticas Educativas.

Dossiê Especial
Políticas de Administração e Gestão em Países da Lusofonia

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 26 Número 130

15 de octubre 2018

ISSN 1068-2341



O Copyright é retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de

Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Molly Ott, Scott Marley, Iveta Silova**, (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider University of Massachusetts, Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University