

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO: IMPLICAÇÕES ACERCA DA AUTONOMIA NA GESTÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Marilda de Oliveira Costa – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
marildacosta@hotmail.com

Resumo: Este artigo tem por objetivo discutir a organização do Sistema Municipal de Ensino e a parceria público-privado, no âmbito municipal. Focaliza o convênio firmado entre o município de Cáceres-MT e o Instituto Ayrton Senna – IAS, a partir de 2001. Discute as implicações da parceria para a autonomia na gestão de políticas educacionais, tendo como fundamento teórico-conceitual as novas rearticulações das funções do Estado, cujo marco inicial encontra-se nos dispositivos constitucionais legais. A partir da década de 1990, o neoliberalismo e a Terceira Via, orienta a reforma do Estado no Brasil, o que possibilita a introdução de mecanismos de mercado no setor público e a criação de entidades públicas não-estatais. Como consequência, a autonomia da gestão educacional também é reconfigurada, que parece acatar a “intromissão” do setor privado na definição prévia das políticas educacionais. Portanto, a organização e a gestão do Sistema Municipal de Ensino é reconfigurada, por meio de um modelo híbrido de gestão.

Palavras-chave: Sistema Municipal de Ensino, autonomia, reforma do Estado; gestão educacional; parceria público-privada

INTRODUÇÃO

Este artigo trata da organização do Sistema Municipal de Ensino, frente à parceria público-privado, firmada entre o município de Cáceres e o Instituto Ayrton Senna, tendo como ênfase a descentralização e a autonomia, entendidas como processo de democratização, tanto pela via da participação da sociedade civil no controle social das instituições do Estado, quanto pela possibilidade de os entes federados elaborarem e gerirem políticas próprias, propugnadas na Constituição Federal de 1988 e, as alterações reais, concretas, no perfil da sociedade civil e do Estado, em decorrência do modelo econômico e social advindos deste momento especial do capitalismo.

Para compreender como esse processo vem se materializando na prática, estudo esta temática como parte do projeto de doutorado realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Também faz parte desse estudo, o projeto de pesquisa “Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e em

desenvolvimento em municípios das cinco regiões brasileiras, através do trabalho de uma equipe interinstitucional de pesquisadores de dez universidades.

A trajetória da constituição do regime federativo brasileiro foi marcada historicamente pelo processo de alternância de períodos de centralização e de descentralização do poder político estatal. Desse modo, na década de 1980, com o esgotamento do regime ditatorial implantado no Brasil, desde a década de 1960, a luta empreendida pela sociedade civil contra o autoritarismo e pela redemocratização da sociedade e do Estado, foi também encampada por governos subnacionais.

É pertinente lembrar que, na referida década, a luta pela descentralização do poder político foi compreendida ou equiparada à democratização da sociedade e do Estado. Nessa perspectiva, os entes federados passariam a gozar de maior autonomia, com competência para legislar sobre matérias próprias. O marco legal que sustenta tal definição, inclusive para a área educacional, ficou estabelecido na Constituição federal de 1988 (CF), nas Constituições Estaduais(CE), em Leis Orgânicas municipais(LOM) e em leis complementares.

Segundo Celina Souza (2001), em alguns países federais, inclusive no Brasil, “a redemocratização, a descentralização e as novas constituições mudaram o papel desempenhado pelos entes federados” (SOUZA, 2001, p.05).

Nesse sentido, salvo a histórica desigualdade regional no Brasil e, em decorrência da crise estrutural do capitalismo e das alternativas de superação, entre elas a globalização, o neoliberalismo e a terceira via, foram ressignificados os conceitos de descentralização e de democratização, passando a figurarem novas obrigações para os entes federados, em especial com o gasto social.

Se não bastasse a perda quase completa da autonomia para a organização de seus sistemas de ensino, tanto em ação compartilhada, única ou com a criação de sistema próprio, como as possibilidades criadas no estado de Mato Grosso, por meio de Lei Complementar nº. 49/1998, que instituiu o Sistema estadual de Ensino, vários municípios brasileiros, entre eles, Cáceres-MT, aderiram a um compromisso na área educacional por meio de parceria público-privado com uma entidade do Terceiro Setor: o Instituto Ayrton Senna.

Nesse contexto, torna-se relevante questionar em que medida o município mantém autonomia para gestar e implementar políticas educacionais próprias? Responder a essa questão demanda retomar o movimento em torno da democratização das políticas (sociais) educacionais da década de 1980 e compreender as alterações

pelas quais passaram os conceitos de descentralização, democratização e autonomia, a partir da década de 1990, e as implicações daí decorrentes para a oferta e a gestão de políticas públicas educacionais.

Para tanto, o texto está organizado em quatro partes. Na primeira, procuro situar as mobilizações em torno da descentralização e da democratização da sociedade e do Estado, no final da Ditadura Militar, apontando o marco legal que consubstanciou essas conquistas. Na segunda parte, procuro trazer elementos que apontam mudanças substanciais nas áreas econômica, política, social, entre outras, no Brasil, cujos contornos mais nítidos assinalam a reforma e a retração no papel do Estado para com as políticas sociais e a descentralização dessas políticas para estados e municípios, assim como a possibilidade de parcerias público-privado no trato com às questões sociais. Na terceira parte, apresento as mudanças no sistema municipal de ensino de Cáceres-MT, como um exemplo concreto de descentralização e de parcerias entre o sistema municipal de ensino e o Instituto Ayrton Senna. Na quarta parte, discuto as implicações dessas mudanças para a autonomia do município, em relação à elaboração, implantação e implementação de políticas educacionais próprias.

A descentralização e a democratização das políticas educacionais como bandeiras de lutas na década de 1980: um breve relato

A década de 1980 foi fértil em mobilizações propositivas, no âmbito da democratização da sociedade, das instituições e do Estado. A idéia central era acabar não somente com o regime autoritário instalado no país na primeira metade da década de 1960, mas provocar mudanças no padrão de organização do Estado brasileiro, cuja história foi marcada também pelo clientelismo, patrimonialismo, etc. Os problemas educacionais foram amplamente debatidos, com vistas à busca por alternativas para o histórico fracasso e, até mesmo, o descaso das autoridades estatais, com as políticas educacionais brasileiras, no que tange à democratização da gestão, com garantias de universalização do direito ao acesso e a permanência do aluno, com qualidade, na escola pública.

O debate girou em torno da responsabilização do Estado pela garantia desse direito, cuja repercussão assegurou a sua positividade nos marcos legais. Segundo Cury (2007),

O sucesso na retomada do Estado de Direito, através da redemocratização política, foi fundamental para que, no processo constituinte de 1987, os representantes das populações afetadas pela ausência de uma democratização substantiva pudessem inserir e formalizar na Carta Magna princípios e garantias tendentes à declaração e efetivação dos direitos sociais (CURY, 2007, p.200).

O papel do Estado para o cumprimento dessas obrigações ficou também alterado pelo processo de descentralização do poder político estatal. Seguindo a esteira das reivindicações dessa década, ampliou-se o “papel dos governos subnacionais no gasto social, preenchendo o vazio deixado pelo governo federal”. Além disso, “os governos subnacionais também passaram a desempenhar papel importante na construção ou reconstrução das instituições democráticas”(SOUZA, 2001, p.5).

O sentido da descentralização administrativa entre os entes federados, na compreensão de Werle (2006), é o seguinte:

O Estado brasileiro admite não uma simples delegação ou descentralização administrativa entre os entes federados, mas sim uma descentralização político-administrativa caracterizada por procedimentos de participação, colaboração, cooperação, supremacia do interesse público sobre o interesse particular, o que significa exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências, respeitada a Constituição (WERLE, 2006, p.23).

A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada um marco de descentralização federativa (KUGELMAS & SOLA, 1999, p.64). De acordo com seu Art. 18, “a organização político-administrativa da república Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição”. A Carta Magna assegura a autonomia do município e, inclusive, detalha alguns princípios que asseguram essa autonomia, como: a elaboração da Lei Orgânica, a eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, a instituição, arrecadação e aplicação de tributos, o direito de o município legislar sobre assuntos locais e organizar o serviço público local, entre outros.

No tocante à instituição dos sistemas de ensino, o ordenamento constitucional legal a partir da Constituição Federal de 1988, Art. 211, determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

Além da possibilidade de articulação do regime de cooperação/colaboração entre os entes federados, nada os impede de criar seus sistemas de ensino próprios. Werle (2003) esclarece que “inexiste hierarquia entre a União, os Estados e os municípios, sendo todos igualmente autônomos naquilo que a Constituição não vedar, do que se depreende que os Estados e os municípios têm autonomia para organizar e gerir o seu sistema de ensino” (WERLE, 2003, p.23).

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Nº 9 394/1996, Art. 11, inciso I, assinala com as incumbências dos Municípios para organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. O Parágrafo Único, desse mesmo artigo, prescreve que os Municípios poderão optar, ainda, por se integrarem ao sistema estadual de ensino ou comporem com ele, um sistema único de educação básica.

Todas essas mudanças, oriundas de uma agenda política da década de 1980, apontaram para maior autonomia de estados e municípios, com a concretização formal e real do processo de descentralização e de redemocratização. Segundo Souza (2001), “apesar de ter havido mudanças na Federação, como resultado da redemocratização e da descentralização, profundos desequilíbrios inter e intra-regionais persistem”, pois, “apesar dos esforços dos constituintes de 1988 para diminuir a concentração econômica via a distribuição dos impostos das regiões economicamente mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, a concentração econômica do sudeste tem aumentado (SOUZA, 2001, p.6).

As já históricas desigualdades regionais intensificaram-se com a crise estrutural do capital. Como consequência, a crise fiscal do Estado e as dívidas de estados e municípios para com a União, não deixam dúvidas que o processo de descentralização, praticado a partir da década de 1990, impulsionado pela globalização, a investida neoliberal e, posteriormente, da “Terceira Via” no país, redimensionaram o conceito e a prática da descentralização, da autonomia e da democracia, trazendo sérias implicações ao investimento na área social por estados e municípios.

Traremos, a seguir, alguns elementos da reforma do Estado e as implicações daí decorrentes, como a introdução da lógica de mercado no setor público, as parcerias público-privado na área educacional.

Reforma do Estado e a interseção público-privada na educação

Com a intensificação da crise estrutural do capital, a partir da década de 1970, o debate dominante, em alguns meios acadêmicos e políticos, girou em torno da reforma do Estado Nacional, cuja materialização se deu em décadas posteriores. Acusado, pelo discurso dominante, de haver se endividado, em consequência dos gastos sociais, o Estado de bem-estar social passa a ser o alvo das críticas neoliberais e, posteriormente, de terceira via. Essas duas correntes comungam do mesmo diagnóstico da crise: responsabilizam o Estado por ela, em decorrência de suas políticas de redistribuição de renda, implantadas em países europeus e de capitalismo avançado. Em ambos os casos, propõem, respectivamente, a reforma e/ou reconstrução do Estado. No entanto, apresentam estratégias diferentes para a superação da crise.

Os neoliberais propõem como alternativa à crise a redução no tamanho do Estado, passando para o mercado, por meio de privatizações, os serviços antes por ele executados, tornando-o mínimo para o atendimento à questão social. Consideram que as políticas sociais são um verdadeiro entrave para o livre andamento do mercado; que elas são formas de distribuição de renda, uma vez que representantes eleitos do Estado, atendiam às demandas dos eleitores para se legitimar. Portanto, essas políticas é que gerariam a crise fiscal do Estado, por ter gastado mais do que arrecadava, uma vez que a distribuição pretendia tratar a todos igualmente, como portadores de direitos: era a chamada política social universal e de qualidade, implementada durante a era de ouro do capitalismo.

Conforme afirma Peroni (2008, p.113), “o mercado é que deveria coordenar a vida em sociedade. A lógica de o mercado orientar o Estado para que ele seja mais eficiente e produtivo é a chamada nova administração pública ou administração gerencial”.

Ao contrário dos neoliberais, que propõem a privatização e a retirada completa do Estado da oferta de políticas (sociais) públicas – o Estado mínimo –, a Terceira Via

apela para a responsabilização de um novo ator – o Terceiro Setor – para substituir o papel do Estado na execução destas políticas, entre elas as da educação. O Estado deixa de agir diretamente na execução de políticas (sociais) públicas, no entanto financia o Terceiro Setor e, por meio das parcerias público-privado institui a política pública. Para Peroni (2008),

A Terceira Via apresenta-se como uma alternativa ao neoliberalismo e à antiga social-democracia. Apesar de ter o mesmo diagnóstico, de que o Estado está em crise, apresenta estratégias diferentes para superá-la. O neoliberalismo propõe a privatização, a passagem praticamente total para o mercado, ficando para o Estado apenas a coordenação, não mais a execução. A Terceira Via tem outra estratégia que não a privatização: o “terceiro setor” (PERONI, 2008, p.113).

O termo Terceiro Setor é um conceito ambíguo, conforme análise de Luis Regules (2006), em perspectiva histórica. O autor mostra que a “expressão Terceiro Setor foi utilizada por pesquisadores norte-americanos na década de 1970 e a partir da década de 1980 pelos europeus”. Nos países anglo-saxões, foram utilizadas as expressões non profit sector, independent sector ou voluntary sector, como referência ao que se convencionou chamar de Terceiro Setor, o qual veio influenciar a legislação desses países, no que se refere a essa temática (REGULES, 2006, p.47). O uso do termo, desde o início de seu emprego, “prestou-se à conjugação das noções de flexibilidade e eficiência do mercado com as de equidade e previsibilidade do Poder Público”(REGULES, 2006, p.47).

Também Montão (2003), dialogando com Landim (1999), afirma esta procedência e, nesse sentido, a não neutralidade do termo, destacando especialmente a vertente “norte-americana, onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal” (MONTÃO, 2003, P. 53). Aponta que o termo não tem apenas nacionalidade, mas também *procedência* (e *funcionalidade* com interesses) *de classe*. Para Montão “o conceito ‘terceiro setor’ foi cunhado por *intelectuais orgânicos do capital*, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia” (MONTÃO, 2003, p.53).

O autor esclarece que o termo é construído a partir de um recorte do social em três esferas: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a “sociedade

civil” (“terceiro setor”). De inspiração claramente positivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, o termo isola e autonomiza a dinâmica de cada um dos setores e, portanto, desistoriciza a realidade social. “Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista (MONTÃO, 2003, p.53).

O termo foi apresentado no Brasil por ocasião de realização do III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, realizado em setembro de 1996 no Rio de Janeiro. Nesse encontro discutiu-se o seu conceito, suas formas e limites (IOSCHPE, 1997). De modo geral, o grupo reunido em torno do seminário defende a atuação de um “Terceiro Setor” em substituição ao papel do Estado.

Com isso, percebemos que a realidade material, concreta, na qual surge e se desenvolve o terceiro setor, é aquela na qual o Estado está se ausentando a cada dia da execução de políticas sociais. Os espaços “esvaziados” pelo poder público vêm sendo ocupados por entidades de diferentes vertentes, sejam empresariais, filantrópicas, algumas ONG’s, dentre outras, e desenvolvendo ações, no sentido da substituição do papel do Estado, especialmente em ações relacionadas ao atendimento aos “direitos” sociais.

Segundo Antunes (2003), o “terceiro setor” se compõe de formas de trabalho comunitário e assistencial, que se expandem, prioritariamente, numa *fase de desmonte do Estado do bem-estar social*, tentando suprir, em parte, aquelas esferas de atividade que eram anteriormente realizadas pelo Estado (ANTUNES, 2003, p.115).

Entretanto, o Terceiro Setor, como uma estratégia da terceira via para a suposta crise do Estado, vem mostrando o contrário: que de fato é parte constitutiva das estratégias para a superação da crise do capital. O crescimento desse setor “decorre da retração do mercado de trabalho industrial e também da redução que começa a sentir o setor de serviços, em decorrência do desemprego estrutural” (ANTUNES, 2003, p.112).

Nesse contexto, a retração no papel do Estado para a provisão de direitos sociais, também é visível, trazendo sérias implicações para a ampliação de um regime democrático, no qual os interesses da coletividade (o público) sobreponham-se aos interesses egoístas do livre mercado e da competição (privado). Assim, a gestão democrática de políticas, com recorte social, a exemplo, da educação, se não é encarada

como uma prioridade para o Estado é igualmente inconcebível para o capital, porque implica no exercício da cidadania, na participação efetiva de sujeitos sociais, desde o momento de formação de agenda até a implementação e avaliação das políticas públicas.

Estas concepções tem receptividade dos grupos dominantes, e encontram terreno fértil nos países de Terceiro Mundo, inclusive no Brasil, no qual as estratégias de reformar o Estado passaram a acontecer, de forma mais acentuada, na primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 - 1998) cujo início, em 1995, redimensiona o padrão de organização e gestão do Estado, que buscava uma “administração pública gerencial”.

Para a tanto, foi criado em 1994 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo titular, Luiz Carlos Bresser Pereira, traça o diagnóstico da crise, propõe e executa o processo de reforma administrativa e fiscal do Estado.

Em consonância com as orientações neoliberais e de terceira via, para “transformar” as instituições, Bresser Pereira propõe: a **privatização**, a **terceirização** e a **publicização**, enquanto uma transformação dos serviços não exclusivos de Estado, em propriedade pública não-estatal, e sua declaração como organização social.

Neste caso, em um grande número de “áreas particularmente na social e científica, o Estado pode ser mais eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais, e utilize organizações públicas não-estatais para executar os serviços por ele apoiados” (MARE, 1995). O público não-estatal trata de uma “transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações, etc.” (ADRIÃO & PERONI, 2005, 142).

Estas transformações são parte integrante do processo que vem se materializando nas políticas educacionais desenvolvidas por meio de parcerias, por exemplo, entre o setor público estatal e o Instituto Ayrton Senna, em várias cidades brasileiras, a partir da década de 1990. A lógica de parcerias impressa nesse novo desenho do Estado, segundo Peroni (2008), aponta para

dois movimentos: o público não-estatal e o quase-mercado, pois as instituições que fazem parceria com o sistema público são do Terceiro Setor, ou chamadas de públicas não-estatais, e as

parcerias ocorrem como forma de estabelecer a lógica do privado no público, o chamado quase-mercado (PERONI, 2008, p.115).

Concepções de gestão privada são usualmente introduzidas nas instituições públicas, sem alterar a propriedade dessas últimas. A idéia dominante para o neoliberalismo e a terceira via é a de que “a noção de quase-mercado que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada na área educacional sob a suposição de induzir melhorias” (OLIVEIRA; SOUZA, 2003, p.15).

Outro ponto que merece destaque na reforma do Estado, e que relaciona-se com a competência de municípios, inclusive para firmar parcerias com o setor privado, é o tema descentralização. Segundo Bresser Pereira, o Estado passou por um crescimento distorcido, com uma administração rígida, burocrática. Para torná-lo mais “eficiente” era preciso buscar novas formas de gestão pública, com apelo à “autonomia da administração indireta, com maior eficiência da administração descentralizada”. Na compreensão de Leher (2002)

a descentralização é uma medida inscrita na lógica da autonomia. Em um primeiro momento, responsabilidades da União são repassadas para os estados e municípios, a pretexto de aproximar a gestão da verba da população usuária (BOITO Jr, 1999, apud LEHER, 2002, p.165). Usualmente, o Executivo Federal se desobriga total ou parcialmente do custeio dessas políticas. O passo seguinte, observado em países como o Chile, é a completa transferência do “serviço” para a “comunidade”. (LEHER, 2002, p.165).

A área educacional não ficou imune a essas transformações, advindas de políticas educacionais da década de 1990, influenciadas por modelos da nova gestão pública, tanto no que se refere à descentralização da gestão e ao financiamento de políticas (sociais) para estados e municípios, como foi o caso instituído com o FUNDEF, quanto à democratização do setor público que “por meio do envolvimento das ONGs e associações de ajuda mútua, tem criado antes uma aparência de participação democrática e logrado, inclusive, cooptar direções de movimentos populares” (LEHER, 2002, p.166). A seguir apresento um caso concreto de parceria público-privado na área educacional entre o município de Cáceres-MT e o Instituto Ayrton Senna.

A parceria público-privado e as implicações para a autonomia na gestão de políticas educacionais em um Município mato-grossense

Como venho afirmando ao longo desse texto, as parcerias público-privado são decorrência de um novo modelo de gestão, adotado em diversos países do mundo, com a reforma do Estado Nacional. Com isso, são redesenhados novos padrões de organização e gestão, na qual a figura de um novo setor, o público não-estatal, ou o Terceiro Setor, desempenha papel fundamental.

O caso concreto da parceria entre o município de Cáceres-MT e o Instituto Ayrton Senna, implicou em várias alterações, não somente na gestão do Sistema Municipal de Ensino e na gestão das escolas da rede, mas também na dinâmica de trabalho do professor: da elaboração à execução e avaliação de seu trabalho pedagógico, que passou a ser direcionado e monitorado por prerrogativas do Instituto Ayrton Senna - IAS.

Pela impossibilidade de mostrar a totalidade de mudanças introduzidas com a parceria, nesse curto espaço de escrita, elegi para análise alguns aspectos referentes ao período de 2001 a 2004, ou seja, durante a vigência do programa Escola Campeã. Estes aspectos são considerados relevantes para se compreender as implicações da parceria para a autonomia do município na elaboração e gestão de políticas educacionais.

O Instituto Ayrton Senna é uma Organização Não-Governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994. Informações no site¹ do Instituto apontam que a sua “meta principal tem sido trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONG’s”. Acreditam que a transformação do país passa pela co-responsabilidade de três setores: organismos governamentais, empresas e organizações da sociedade civil, que devem desenvolver políticas públicas que favoreçam crianças e adolescentes.

¹ (http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/inst_hist.asp. acesso em 16/10/2007)

O IAS controla a execução do programa por meio de sistema próprio de cadastro de informações relativas à educação, o Sistema Ayrton Senna de Informações – SIASI. Os dados sobre o desempenho dos alunos, frequência e cumprimento das metas de alunos, professores e gestores são repassados mensalmente ao SIASI.

A parceira com o Município de Cáceres foi firmada por meio do Instrumento de parceria Nº 001.2001, de 05 de janeiro de 2001, que, após renovações anuais, ainda encontra-se em funcionamento, com o Programa Rede Vencer, a partir de 2005.

O primeiro programa implantado e implementado no município foi o denominado “Escola Campeã”. Foi apresentado como uma estratégia para “fortalecer a Gestão Municipal e a Gestão Escolar, entre 2001 e 2004, com abrangência nas esferas de competência da Secretaria de Educação dos Municípios e Escolas da Rede Pública” e tem como um de seus objetivos melhorar a qualidade do ensino fundamental.

A idéia recorrente é a de que o público é ineficaz, enquanto que o privado/mercado é eficiente, e, portanto serve como parâmetro de qualidade para o primeiro. Segundo Peroni (2008), essa idéia tem levado muitos sistemas públicos a buscarem parceria com instituições que vendem produtos com a promessa da qualidade (p.115).

No contrato de convênio o IAS apresenta uma “Aliança Estratégica”, articulada a vários outros parceiros, como por exemplo, empresas e fundações. Além do Município, foram parceiros do IAS a Fundação Banco do Brasil – FBB, a Fundação Pitágoras e a Fundação Luiz Eduardo Magalhães. Cabem, a cada um, tarefas previamente estabelecidas, seja como empreendedor (IAS); como financiador de parte das despesas (Fundação Banco do Brasil); como executor (Fundação Pitágoras e o Município) ou apoiador (Fundação Luiz Eduardo Magalhães²). É importante observar que, no programa apresentado, vários termos como, “empreendedorismo”, “Aliança Estratégica”, “apoiadores”, usados pelo IAS, são fundamentados em teoria gerencial e fortemente influenciados por preceitos de terceira via. Esta corrente apela para a responsabilização de diferentes setores da sociedade civil, como parceiras no atendimento à questão social (GIDDENS, 2001).

² O detalhamento da função de cada parceiro será tratada em texto final da pesquisa.

No entanto, o que é mais relevante para nosso estudo é que o IAS pretende influenciar as políticas públicas, como podemos observar quando apresenta os resultados esperados com a implementação de seu programa, ao apontar as metas a serem atingidas pelo Município, com estratégias da Gestão Municipal e da Gestão escolar, conforme abaixo:

| ESTRATÉGIA DA GESTÃO MUNICIPAL | ESTRATÉGIAS DA GESTÃO ESCOLAR |
|---|---|
| Estruturação da Secretaria Municipal da Educação (Plano Municipal de Educação) para gerenciamento de uma rede de escolas autônomas e integradas | Estruturação e funcionamento da escola |
| Autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) e integração das escolas | Colegiado escolar |
| Gestão dos recursos financeiros | Gestão financeira centrada no desempenho do aluno |
| Correção de fluxo escolar | Plano de desenvolvimento da escola (PDE) |
| Implementação e manutenção de sistema de avaliação para evidenciar a melhoria do desempenho escolar dos alunos | Proposta Pedagógica |
| Articulação e otimização das redes de ensino, tanto em nível municipal, como, quanto possível, em nível estadual, com a integração entre escolas urbanas e rurais | Parcerias e programas de voluntários |
| Qualificação e valorização dos profissionais do magistério | _____ |
| Sustentabilidade do programa (alianças, normas e resultados). | _____ |

O IAS dita normas, inclusive acenando para a implementação de autonomia nas escolas. Contudo, entendemos que democracia e autonomia não são produtos a venda no mercado, mas são conquistas, resultado de lutas históricas de trabalhadores(as). Peroni (2008) questiona acerca do que leva o Poder Público, democraticamente eleito, a submeter-se às regras de uma instituição privada”(p.115). Acreditamos que este pode ser outro problema para a autonomia do Sistema Municipal de Ensino,

já que as possibilidades de construir com a comunidade uma proposta educacional para o sistema público fica muito prejudicada, pois tudo é previamente estabelecido e os profissionais da educação devem apenas submeter-se. É a lógica do privado redefinindo o público (PERONI, 2008, p.115).

A subordinação do Poder Público às regras e determinações do IAS e de seus parceiros merece destaque no Instrumento de parceria: “Em função da dimensão do Programa, convencionam os parceiros que a Prefeitura envidará os seus melhores esforços para implementar as sugestões que vierem a ser formuladas pelo IAS, neste caso representando os Aliados Estratégicos, em relação ao Plano de Trabalho, para se garantir a qualidade da execução do Programa”.

Conforme estudos realizados, com base em Lélis (2007), Lumertz (2007), Peroni e Adrião (2007, 2008), entre outros, observamos que a metodologia de atuação do IAS e de seus parceiros “comerciais” é praticamente análoga, em Municípios e estados nos quais implementa suas políticas. O “IAS passou a definir as responsabilidades de todos os sujeitos envolvidos no processo educacional no município ou no estado” (PERONI, 2008, p. 122).

De acordo com o Instrumento de parceria, a Prefeitura se compromete a: desenvolver uma política prioritária em educação, centrada no ensino fundamental e na promoção da autonomia e integração das escolas da rede pública municipal; elaborar Plano Municipal de Educação que esteja em consonância com princípios, cumprimento de metas e com o Programa Escola Campeã; disponibilizar os recursos humanos e físicos necessários para a implementação do Programa, inclusive, mas não exclusivamente, para a capacitação e avaliação, a serem realizadas por empresas contratadas pelos Aliados Estratégicos para esse fim; disponibilizar os equipamentos tecnológicos que viabilizem a comunicação e o gerenciamento do Programa, especialmente entre a Prefeitura, as escolas envolvidas, o IAS e as empresas e/ou consultores que os Aliados Estratégicos vierem a contratar diretamente para a completa implementação do Programa; e, promover a avaliação interna do Programa, enviando aos Aliados Estratégicos, representados, nesse caso, pelo IAS, até o último dia útil de outubro de 2001, um relatório pormenorizado, contendo as atividades realizadas, as expectativas, os resultados, as necessidades que não foram alcançadas e sugestões para serem implementadas no ano seguinte.

Essas prerrogativas do IAS para com o Município, denotam a intromissão do setor privado no público, gerando quase-mercado no setor público, além de traduzir uma idéia já bastante difundida com os processos de descentralização do poder político a partir da década de 1990: a de que o controle das políticas, pela via da avaliação, deveria ser realizado externamente, seja pela União, ou nesse caso, por instituições privadas, contratadas para tal. Também provoca reflexões sobre uma questão muito

mais séria do ponto de vista da autonomia de o Sistema Municipal de Ensino, que é elaborar, implantar, implementar e avaliar políticas próprias. Se, na perspectiva da descentralização do poder político, a partir da década de 1990, a esfera de governo Municipal ficou seriamente afetada, com os encargos financeiros gerados com as obrigações assumidas com encargos sociais, de certa forma a parceria do Município com o IAS mostra que, ao menos do ponto de vista político-ideológico, o Município goza de alguma autonomia. Caso contrário, seriam estabelecidos processos para instituir políticas educacionais que levassem em conta a democracia participativa, a autonomia dos sujeitos, necessários ao cumprimento de exigência de processos de descentralização, como aponta Martins (2002): para ela, “os processos de descentralização são necessários e devem perseguir, no nível político, a democratização e a participação dos usuários nas decisões quanto aos fins da educação; no pedagógico, a participação na elaboração de programas educacionais [...]”. (MARTINS, 2002, p. 112).

Considerações finais

Nesse texto procurou-se fazer uma reflexão acerca da organização do Sistema Municipal de Ensino e da parceria público-privado e suas implicações para a autonomia na gestão de políticas educacionais.

Destacamos que as rearticulações no papel do Estado fundamentaram-se em referencial teórico-conceitual cujo marco inicial encontra-se nos dispositivos constitucionais legais, como a Constituição Federal de 1988. No processo de descentralização, autonomia e democratização da sociedade e do poder estatal, inscritos nas lutas da década de 1980, a tendência à introdução de mecanismos de mercado no setor público, a partir da década de 1990, “reduziu a capacidade de autonomia dos Estados e Municípios, que aumentaram sua dependência do poder central” (WERLE, 2006, p.27). As reformas atuais apresentam as características do modelo gerencial, racional, fortalecendo, principalmente no âmbito federal, as funções de regulação e coordenação do Estado (Ibidem).

Esse novo modelo de Estado foi orientado por referencial teórico proveniente, tanto da ideologia neoliberal, quanto de Terceira Via, que veem no mercado o

parâmetro de eficiência e eficácia para qualidade de serviços públicos. Além disso, a Terceira Via apresenta uma retórica bastante “convincente” sobre a democratização do Estado, via participação da sociedade civil, em ações voluntárias, de ajuda mútua, em entidades do terceiro setor. Mostra uma sociedade civil harmônica, na qual os interesses e lutas de classe são dissipados, em prol do bem comum. Apresentam os interesses do capital como se fossem os interesses de todos. Desse modo, vemos que as ações do IAS e das Fundações que lhes são parceiras, no município de Cáceres-MT, ao induzirem políticas públicas educacionais, usam o discurso da qualidade amparado nos preceitos de autonomia, democracia e participação, para legitimar discursos e práticas do setor empresarial. Portanto, usam entidades do terceiro setor como escudo para induzir a formulação de agenda pública.

A aceitação dessa agenda pelo Poder Público local é inequívoca, o que nos faz retomar aquilo que Barroso (2003) analisou como tendência nas políticas educacionais: *contaminação*, que significa tomar de empréstimo modelos, discursos ou práticas de outros sistemas educativos para legitimar propostas de mudanças, geralmente distintas do contexto social, histórico, econômico e político local, e o efeito de *hibridismo*, que indica a sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição de ação políticas. Ball (2001) identifica um efeito de bricolagem na criação de políticas nacionais, pela hibridização e combinação de lógicas locais e globais.

Finalmente, os imperativos, metas e estratégias para o Município, constantes no Instrumento de parceria, trazem sérias implicações à possível autonomia do Poder Público local, para organizar e administrar seu Sistema Público de Ensino. Grande parte do tempo de gestores e do corpo técnico administrativo da Secretaria de Educação, de professores e de gestores escolares, são gastos em preenchimento de formulários, além de o currículo, as aulas, as avaliações, já estarem previamente definidos, de modo que existe grande perda de autonomia de todos os segmentos, envolvidos com a execução do programa.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro, IN: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (Orgs.). O público e o privado na educação. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. Currículos Sem Fronteiras, v.1, n.2, PP.99-116, Jul/Dez 2001. (WWW.curriculosemfronteiras.org.)

CURY, Carlos Roberto Jamil. O conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. 7ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GIDDENS, Anthony. A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

KUGELMAS, Eduardo, SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização. Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. São Paulo, Tempo Social: USP, 2000.

LAVAL, Christian. A Escola não é uma empresa. O neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Ed. Planta, 2004.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação, IN: FRIGOTTO, Gaudêncio, GENTILI, Pablo (Orgs.). A Cidadania Negada. Políticas de Exclusão na educação e no trabalho. 3 ed. São Paulo: Cortez, CLACSO, 2002.

MARTINS, Angela Maria. Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTÃO, Carlos. Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas educativas no Brasil na década de 90. Belo Horizonte: FEUSP, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, nº 45, p.49-95, 1998.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. IN: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (Orgs.). Público e privado na educação. Novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. Terceiro Setor. Regime Jurídico das OSCIPs. São Paulo: Método, 2006

SOUZA, Sandra Zákia Lian de & OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. Educ. Soc., Campinas, vol.24, n.84, p.873-895, set. 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. São Paulo: Lua Nova, Nº 52, 2001.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração. Ijuí: Unijuí, 2006.