

A EXPANSÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO: PROPOSIÇÕES NA REDE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

Renata Cecilia ESTORMOVSKI¹

RESUMO: Este artigo pretende discutir, a partir de uma análise de conteúdo, as parcerias público-privadas que vêm se expandindo nas redes públicas de ensino nos últimos anos. Para isso, serão analisados dois artefatos jurídicos que buscam a terceirização de parte do financiamento e da gestão das escolas estaduais no Rio Grande do Sul propostos nos últimos anos. Em um entrelaçamento com a concepção teórica da Terceira Via, as consequências dessa inserção nas instituições escolares, principalmente em sua gestão, serão discutidas.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas Educacionais; Relações público-privadas; Terceira Via; Gestão Escolar Democrática.

Introdução

As relações entre as esferas pública e privada vêm ganhando novos contornos na Educação Básica oferecida pelo Estado nos últimos anos. Principalmente a partir da década de 1990, as políticas públicas brasileiras têm sofrido influências de ideias de mercado que buscam alterar a maneira com que os serviços disponibilizados pelo Poder Público são mantidos e orientados, entre os quais está a educação. Sob a alegação de forte crise do Estado, o Terceiro Setor e a iniciativa privada têm se inserido no cotidiano de redes de ensino, dando novas dimensões à educação construída e também à gestão das instituições escolares. Essas inserções refletem a redefinição do papel do Estado que, como citado por Peroni (2013), inclui a Terceira Via, uma corrente que

¹Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Santa Maria, cidade de Santa Maria/RS/Brasil. Centro de Educação. E-mail: renataestormovski@yahoo.com.br.

busca a terceirização dos serviços públicos mediante parcerias público-privadas.

No Rio Grande do Sul, o governo Sartori (2015-2018) tem se mostrado insistente na tentativa de desonerar-se de suas obrigações com a rede estadual de ensino e tem buscado, por meio de Projetos de Lei, estabelecer relações público-privadas que fomentem e executem ações que até então seriam de sua responsabilidade. Com o Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor, proposto e aprovado em 2015, e do PL 44/2016, que ainda não foi posto em votação, o Poder Executivo tem buscado regularizar a terceirização de atividades na rede estadual de ensino. Articulando-se às ideias da Terceira Via, tais iniciativas buscam, respectivamente, estabelecer parcerias para que empresas e pessoas físicas façam reformas, ampliações e doações a escolas em troca de publicidade, e que organizações sociais sejam qualificadas para atuar nos serviços públicos, incluindo-se aí a educação. As alterações buscadas, todavia, implicam em modificações substanciais não somente no financiamento da educação pública, mas também em seus valores e, necessariamente, na gestão escolar.

Baseando-se nessas ideias, este artigo busca discutir as parcerias público-privadas que tentam se estabelecer na educação pública gaúcha nos últimos anos, concebendo-as sob a perspectiva teórica da Terceira Via. Dessa maneira, os dois aparatos jurídicos citados serão analisados, apontando-se suas interligações com a concepção discutida e analisando-se seus impactos na educação, especialmente na gestão escolar democrática. Afinal, a inserção de padrões mercadológicos voltados à publicidade e ao consumo, bem como a atuação de entidades sem ligação com a comunidade escolar na gestão das instituições de ensino, pode trazer implicações importantes no cotidiano das escolas estaduais do Rio Grande do Sul.

1. Percorso metodológico

A fim de elucidar as relações público-privadas propostas pelo atual governo gaúcho, relacionando-as à Terceira Via e problematizando suas possíveis consequências à gestão escolar democrática, optou-se por se utilizar do método de análise de conteúdo. Tendo-se como *corpus* da pesquisa livros, artigos e toda a legislação que envolve o Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor e o Projeto de Lei 44/2016 (Projetos de Lei, Lei, Decreto, Portaria e termos), a serem analisados em uma perspectiva qualitativa, esse método evidenciou-se como o mais adequado.

Segundo Campos (2004), “análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações” (p. 612), em que a semântica tem papel de destaque, já que seu principal objetivo é a busca pelos sentidos de um texto. As etapas sistematizadas por Campos (2004) incluem, inicialmente, a exploração do material mediante leituras flutuantes, seguida pela seleção de unidades de análise, que é orientada pelos objetivos da pesquisa. Dessa forma, neste trabalho foi realizada, a princípio, a leitura dos textos citados, sendo que, após, buscou-se apontar os trechos mais significativos, que pudessem ser analisados com maior profundidade a fim de que as inter-relações entre os documentos e a Terceira Via fossem compreendidas, além de, também, serem apontadas passagens em que aspectos ligados à educação e também à gestão fossem citados. O próximo passo, ainda segundo o mesmo autor, é a categorização e a sub-categorização, em que há a diferenciação, a classificação e o reagrupamento dos dados, o que, neste trabalho, facilitou a organização da pesquisa e a análise dos elementos obtidos.

Por meio da análise de conteúdo, assim, foi possível vislumbrar as intenções dos documentos analisados, facilitando a inferência e a interpretação de forma que os objetivos elencados neste artigo fossem alcançados.

2. A Terceira Via

Mosaico (Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas – UNESP) São José do Rio Preto, SP – Brasil, 2017.

Antes de discutir o Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor e o Projeto de Lei 44/2016, torna-se imprescindível conhecer a teoria que os orienta: a Terceira Via. Essa corrente vem se salientando nas políticas públicas principalmente a partir de 1990, tendo sido sistematizada pelo sociólogo inglês Anthony Giddens e adotada por vários governos, destacando-se na atuação do primeiro-ministro inglês Tony Blair, entre 1997 e 2007 (Groppo & Martins, 2008).

No Brasil, a Terceira Via foi muito incentivada por Bresser Pereira, ministro da reforma do aparelho do Estado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, sendo citada no Plano Diretor da Reforma do Estado, publicado em 1995. Nesse documento, o Estado era citado como ineficiente em cumprir seu papel como executor das políticas sociais, sendo necessário “transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, MARE, 1995, p. 12) e, ainda, buscar “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, MARE, 1995, p. 12). Nesse documento, tornaram-se claras as intenções de buscar, nas políticas públicas, a privatização e a terceirização dos serviços oferecidos pelo Estado.

Um outro aparato jurídico importante aprovado nessa época foi a Lei 9.637/1998, que criava o Programa Nacional de Publicização, extinguiu órgãos e entidades e, também, regularizava a qualificação das organizações sociais, em uma estratégia imitada pelo governo Sartori em sua busca por aprovar no Rio Grande do Sul o PL 44/2016. Por sinal, como será discutido posteriormente, o PL 44/2016 cita, em sua justificativa, a necessidade de que o estado se adapte à Lei 9.637/1998, o que denota uma tendência de muitas políticas recentes de retroceder e buscar amparo em legislações da década de 1990, em que a Terceira Via e outras correntes que favoreciam o capital eram constantes.

A Terceira Via muitas vezes é confundida com o Neoliberalismo, principalmente por concordar com o seu diagnóstico de que a crise é culpa do Estado. No entanto, como apontado por Peroni (2009, p. 3), suas estratégias de superação são distintas: “o Neoliberalismo defende a privatização e a Terceira Via, o Terceiro Setor. Nos dois, o Estado não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: um repassa para o mercado e o outro para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos.” Assim, utilizando-se de argumentos facilmente assimilados pelo senso comum, de que o Estado causou a situação de crise por investir demasiadamente em políticas sociais e por interferir no mercado, a Terceira Via fortalece seu ideário solicitando a compreensão e a solidariedade da população para manter serviços sociais. Dessa maneira, enquanto o Neoliberalismo busca o Estado Mínimo, a Terceira Via investe em reformas e busca parcerias, sendo vista como uma opção mais branda à privatização neoliberal.

Duas ideias se salientam na Terceira Via, como destacado por Peroni (2013): a propriedade pública não-estatal e o quase-mercado.

[...] com o público não estatal, a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública de direito privado. Verificamos dois movimentos que concretizam a passagem da execução das políticas sociais para o público não estatal: ou por meio do público, que passa a ser de direito privado, ou o Estado faz parcerias com instituições do terceiro setor para a execução das políticas sociais. E com o quase-mercado, a propriedade permanece sendo estatal, mas a lógica de mercado é que orienta o setor público. Principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado. (PERONI, 2013, p. 247)

A propriedade pública não-estatal é buscada de forma muito contundente na Terceira Via, que tem como uma de suas principais estratégias a busca por apoio de instituições externas, geralmente autointituladas como sendo sem fins lucrativos, para que atuem e gerenciem os serviços públicos, possibilitando, assim, o quase-mercado.

Através dele, a lógica privada torna-se orientadora das atividades executadas em órgãos públicos, inculcando valores de mercado na gestão. Esses movimentos encontram fácil aceitação perante a sociedade, que acredita e dissemina o discurso de que a gestão executada pelo setor privado é mais eficiente do que a pública.

Na educação, ambos os movimentos são perceptíveis, como será discutido nos aparatos retratados a seguir, que denotam a busca por parcerias entre o Poder Público e o setor privado. A partir delas, o estado do Rio Grande do Sul, em iniciativas recentes, procura repassar responsabilidades com a manutenção da estrutura das escolas a pessoas físicas e jurídicas, além de buscar a regularização da atuação de entidades externas à comunidade escolar na gestão das instituições de ensino. Dessa forma, reafirma os ideais da Terceira Via, buscando não somente terceirizar parte do financiamento das atividades desenvolvidas, mas também inculcar valores de mercado na gestão de instituições públicas.

3. O Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor

Um dos projetos de lei aprovados nos últimos anos e que envolve o cenário educativo do Rio Grande do Sul, propondo mudanças importantes em seu financiamento e também em sua concepção, é o PL 103/2015, que deu origem ao Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor. O Programa foi instituído pela Lei Estadual nº 14.734, de 16 de setembro de 2015, a fim de “alcançar contribuições para a melhoria da qualidade do ensino da rede pública estadual”. Por meio dele, pessoas físicas e jurídicas podem estabelecer parcerias com escolas estaduais, contribuindo com:

- I - doação de recursos materiais às escolas estaduais, tais como equipamentos e livros;
- II - patrocínio para a manutenção, a conservação, a reforma e a ampliação das escolas estaduais;

- III - disponibilização de banda larga, equipamentos de rede “wi-fi” e de informática, tais como computadores, notebooks, tabletes, roteadores, antenas de “wi-fi”, entre outros; e
- IV - outras ações indicadas pela direção da escola, ouvido o conselho escolar.

Conforme o Decreto nº 52.605, de 15 de outubro de 2015, que regulamenta a lei acima, em troca, as pessoas ou as empresas envolvidas na parceria podem realizar ações com objetivos publicitários e promocionais dentro da escola beneficiada, além de receber um certificado emitido pelo Governador e pelo Secretário de Educação “destacando os relevantes serviços prestados à educação no estado do Rio Grande do Sul”.

A Portaria nº 316/2015 define as normas e os procedimentos do Decreto citado, especificando que as escolas interessadas em participar do Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor devem firmar o Termo de Adesão, ouvindo-se o Conselho Escolar, bem como elaborar um plano de necessidades. A partir disso, em caso de obras e reformas a serem realizadas no ambiente escolar, deverá haver “apresentação de projeto e memorial descritivo elaborado por responsável técnico, submetido à aprovação da Força-Tarefa”. Caso a parceria implique em doações de bens, esses deverão ser incorporados ao patrimônio do Estado a partir da assinatura do Termo de Doação.

Dessa maneira, mediante o chamamento de interessados em realizar as melhorias nas escolas estaduais pela Secretaria de Educação, e havendo concordância entre a pessoa física ou jurídica disposta a colaborar e a escola estadual em questão, deverá ser firmado o Termo de Cooperação, no qual devem constar:

- I - a qualificação das partes e de seus respectivos representantes legais;
- II - a descrição do objeto da ser doado e a identificação, se for o caso;
- III - as obrigações dos partícipes;

- IV - o prazo de duração da cooperação;
- V - o prazo para execução das obras, se for o caso; e
- VI - a cláusula rescisória ou resolutória.

Esse termo deverá ser assinado pelo diretor da instituição escolar, pela pessoa física ou pelo responsável jurídico pela entidade a participar da parceria e por duas testemunhas.

Quanto à publicidade, a mesma Portaria afirma que o parceiro, utilizando-se de recursos próprios, pode divulgar na instituição de ensino, durante o período estipulado no Termo de Cooperação, as melhorias que realizou por meio de um painel, que pode se constituir como um *outdoor* de até 3 metros de altura por 9 metros de base ou da pintura de um muro, que caso não comporte as dimensões citadas, pode ter seu tamanho decidido pelo conselho escolar junto à equipe diretiva. No painel deverão constar: “o brasão do Estado do Rio Grande do Sul, o logotipo do ‘Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor’, o nome do estabelecimento de ensino, o nome do parceiro, o número da lei autorizadora e o resumo das ações de melhoria”.

Ainda, a Portaria especifica que o *site* da Secretaria de Educação emitirá relatórios mensais, em que o andamento do Programa poderá ser acompanhado. De acordo com o endereço eletrônico, em visita realizada em julho de 2017, 594 escolas participam do Programa. Acessando a documentação disponível, principalmente os planos de necessidades das instituições, é possível perceber que as melhorias solicitadas envolvem reformas e ampliações, mas há também a solicitação de materiais imprescindíveis ao processo de ensino-aprendizagem rotineiro em uma escola: jogos e materiais pedagógicos, material escolar, material esportivo, quadros brancos para a sala de aula, materiais para aulas de Arte, apagadores, canetas para quadro branco, folhas A4 e até mesmo utensílios de cozinha para fazer e servir a merenda dos discentes. A revisão da parte elétrica, algo fundamental à segurança dos alunos, também é requerida por várias instituições.

Refletindo sobre as necessidades elencadas pelas escolas estaduais que aderiram ao Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor, percebe-se o baixo investimento realizado pelo Estado nos últimos anos, o que levou a defasagens na estrutura física e de materiais, mesmo quando tidos como imprescindíveis ao desenvolvimento do trabalho.

Sob a alegação de crise vivenciada, constantemente retratada pela mídia e reafirmada pelo governador e por sua equipe, o programa Escola Melhor: Sociedade Melhor propõe que tais necessidades sejam supridas pelo Terceiro Setor e também pela iniciativa privada, incentivados pela possibilidade de realizar publicidade dentro dos ambientes escolares. No entanto, as parcerias propostas, ligadas às ideias da Terceira Via, não podem ser vistas ingenuamente como ações solidárias em um momento de dificuldade financeira, considerando-se que refletem a invasão de valores mercadológicos, como a publicidade e o consumo, no ambiente escolar. Tais valores passam a influenciar a rotina da instituição e, conseqüentemente, a educação oferecida, tendo-se em vista que reforçam o quase-mercado, uma das facetas da Terceira Via, inculcando concepções do setor privado no serviço público. Assim, diferentes aspectos da dinâmica educativa passam a ser impactados, entre eles a gestão escolar, que posteriormente será discutida.

4. O Projeto de Lei 44/2016

O Projeto de Lei 44/2016 foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul pelo Poder Executivo em 26 de fevereiro do referido ano. Buscando a qualificação de entidades sem fins lucrativos e de direito privado como organizações sociais para que atuem nas áreas voltadas “ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à gestão, proteção e preservação do meio ambiente, à ação social, ao esporte, à saúde e à cultura”, o PL está parado na Comissão de Constituição e Justiça desde junho de 2016, não tendo sido votado até o momento. Ainda sem um parecer quanto à sua constitucionalidade, a concessão do título de organização social,

possível em caso de aprovação do Projeto, permitirá que entidades recebam recursos públicos para exercer atividades até então tidas como de responsabilidade do Estado. Junto ao PL, foi encaminhada uma justificativa, que cita a necessidade de adequação da legislação estadual ao previsto na Lei Federal nº 9.637/1998, que regulamenta parcerias entre os setores público e privado no formato a nível nacional, como citado anteriormente neste trabalho.

O texto do Projeto de Lei cita as prerrogativas para que entidades busquem sua qualificação social e obtenham parecer favorável do Secretário de Estado ou outro titular do órgão. Para isso, é necessário dispor, em seu ato constitutivo, da comprovação de:

- a) natureza social de seus objetivos;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de ter a entidade, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração e uma Diretoria, definidos nos termos do Estatuto, assegurado aquela composição e atribuições normativas e de controle básicos previstos nesta lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da Diretoria da entidade;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Estado, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Estado, na proporção dos recursos e bens por este alocados.

Em seguida, trata-se de como deve ser composto o Conselho de Administração, incluindo-se 50% de membros do Poder Público e da sociedade civil, e os demais devendo ser eleitos entre os associados da entidade e entre o conselho, e indicados conforme estatuto próprio. Entre as atribuições do Conselho de Administração estão:

- I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;
- II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;
- III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;
- IV - designar e dispensar os membros da Diretoria;
- V - fixar a remuneração dos membros da Diretoria;
- VI - aprovar os estatutos, bem como suas alterações e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de 2/3 (dois terços) de seus membros;
- VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, o gerenciamento, os cargos e as competências;
- VIII - aprovar por maioria, de no mínimo 2/3 (dois terços) de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações, e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria; e
- X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

O Conselho terá mandatos de quatro anos, sendo possível uma recondução, no entanto metade dos membros terá seu primeiro mandato de dois anos. São fixadas no mínimo três reuniões ordinárias ao ano e sessões extraordinárias sempre que necessário. Define-se, ainda, que o dirigente máximo não possui direito ao voto, todavia deve participar das reuniões. Nenhum membro do conselho pode receber remuneração, sendo permitida somente ajuda de custos para participar de reuniões. Caso membros do conselho assumam cargos executivos, devem abnegar de sua participação no Conselho.

Quanto ao contrato de gestão que norteará a parceria entre o Poder Público e a organização social, cita-se que este envolve o fomento e a execução de atividades e que será regido por um processo de seleção pública envolvendo as entidades interessadas. No contrato, as responsabilidades de cada um dos segmentos envolvidos deverão estar expostas, sendo aprovado pelo Conselho e, em seguida, encaminhado ao Secretário de Estado ou responsável equivalente. Ainda, ressalta-se, no artigo 9º, que:

Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 19 da Constituição Estadual e, também, os seguintes preceitos: I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, estipulação das metas a serem atingidas e respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade; II - estipulação dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções; e III - atendimento exclusivo aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS, no caso das organizações sociais da saúde.

Quanto à fiscalização, fica-se estabelecido que um órgão ou uma entidade da área de atuação da organização social será responsável por tal função, apresentando as metas e os resultados alcançados ao término

de cada exercício ou quando solicitado através de relatórios. Uma comissão de avaliação analisará periodicamente os resultados atingidos, enviando relatório à autoridade supervisora. Aspectos ligados às finanças também serão acompanhados por meio de prestação de contas. Os responsáveis pela fiscalização, ao tomarem ciência de qualquer irregularidade, conforme disposto no artigo 11, devem comunicar o tribunal de contas, a procuradoria geral do estado e o ministério público. Ainda, estipula-se que prestações de contas e balanços devem ser publicados no Diário Oficial do Estado, sendo também averiguados pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Com relação ao fomento das atividades exercidas pelas organizações sociais, o mesmo poderá se dar por recursos orçamentários e extra-orçamentários, além de ser possível que bens públicos necessários à organização social sejam destinados, de acordo com o que prevê o contrato de gestão. Permutas de funcionários públicos com ônus para o estado são facultativas, sendo que vantagens que possam ser pagas pela organização social diretamente a servidores (temporárias em caso de assumirem funções de assessoramento e direção) não poderão ser incorporadas a seus vencimentos.

Quanto a compras ou contratação de serviços e obras com a utilização de recursos públicos, a organização social deverá publicar um regulamento para tal no Diário Oficial e na imprensa, explicitando os procedimentos a serem adotados. Quanto à contratação e à seleção de pessoas para atuarem na organização social, o PL trata apenas de que deve seguir a procedimentos impessoais e objetivos. Há, ainda, a especificação de que caso haja quebra de acordos previstos no contrato de gestão, a organização social poderá ser desqualificada.

Analisando o Projeto descrito, percebe-se que há citação de aspectos formais quanto à regulamentação de entidades como organizações sociais, no entanto, não há a explicitação de como se dará sua atuação. Questões importantes, como o exercício profissional de servidores públicos efetivos e a contratação de colaboradores pela

organização social, são citados de forma vaga, sem oferecer clareza e segurança aos trabalhadores. Os recursos destinados também causam dúvidas, já que o PL é bastante vago e não especifica os critérios aplicáveis a cada uma das áreas envolvidas.

Contudo, o que fica claro no Projeto de Lei descrito é a busca pela implantação dos ideais da Terceira Via, impostos por meio da propriedade pública não-estatal e também do quase-mercado. Assim, com a aprovação do PL, entidades externas passarão a gerir os serviços públicos gaúchos, de maneira similar ao que vem sendo proposto em estados como Goiás e, mais recentemente, na Paraíba. Como as organizações sociais receberão de forma regularizada recursos públicos para a realização da chamada “gestão compartilhada”, como citado na mídia, denota-se que a preocupação não fica restrita ao financiamento, mas envolve principalmente a inserção de valores da gestão gerencial no serviço público. Na educação, especificamente, essa situação causa inquietações, principalmente por ameaçar, de forma ainda mais agressiva, a maneira com que a Gestão Democrática é construída nos cotidianos escolares.

5. Gestão Escolar Democrática: Conquista da escola pública

As mudanças que podem ser ocasionadas na dinâmica das escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul com a adesão ao Programa Escolar Melhor: Sociedade Melhor e com a aprovação do Projeto de Lei 44/2016 são motivo de preocupações de educadores e pesquisadores. As inserções das ideias de Terceira Via, que propiciam a terceirização da educação pública, delegando sua manutenção e sua gestão ao Terceiro Setor e à iniciativa privada pode trazer consequências graves, principalmente à Gestão Escolar Democrática.

Essa concepção vem sendo buscada desde a década de 1980, materializando-se nas políticas públicas brasileiras a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 206, inciso VI, garante a Gestão Democrática. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), em seu artigo 3º, reafirma a importância desse princípio, acrescentando ainda a necessidade de que os profissionais da educação

participem da elaboração do projeto político pedagógico e que a comunidade atue nos conselhos escolares. Ainda, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) coloca a Gestão Democrática como meta a ser alcançada em dois anos, relacionada a critérios técnicos e com a consulta à comunidade.

A Gestão Democrática representa, para Lück (1997), uma sinergia que envolve toda a comunidade escolar nas tomadas de decisão e em um compromisso com a educação, buscando a participação efetiva dos atores do processo educativo, em uma mudança de concepção, e não somente terminológica. A participação, na Gestão Democrática, não implica somente a presença de pais, professores, funcionários e alunos em reuniões burocráticas, muitas vezes com roteiro e desfecho pré-definidos, mas está ligada “ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos” (LÜCK, 1997, p. 01). Está baseada em um “inter-apoio na convivência do cotidiano da escola, na busca, pelos seus agentes, da superação das dificuldades e limitações e do bom cumprimento da sua finalidade social” (LÜCK, 1998, p. 02). Para isso, a atitude da equipe diretiva é fundamental, estimulando as trocas e a atuação de todos, ouvindo e considerando as participações.

Mas não é somente a participação que define a Gestão Escolar Democrática. Junto a ela, a autonomia, o autocontrole e a responsabilidade caracterizam os princípios dessa forma de gestão, como traz Lück (1997). A autonomia permite que o grupo, com base em suas constatações sobre a realidade e tendo ciência de suas particularidades, possa elaborar seu Projeto Político Pedagógico e atuar de forma coerente, sanando suas dificuldades e alcançando seus objetivos. Veiga (1998) frisa que a autonomia possui as dimensões administrativa (regulando projetos e planos), jurídica (elaborando normas, sempre em consonância com a legislação educacional), financeira (administrando recursos a fim de possibilitar o

funcionamento da instituição) e pedagógica (decidindo sobre o ensino em sua realidade). O autocontrole regula a autonomia e a responsabilidade possibilita um comprometimento com a instituição e sua comunidade, em uma busca constante pela melhoria da educação oferecida pela escola pública.

É importante destacar, ainda, que:

Sua efetivação na escola pressupõe instâncias colegiadas de caráter deliberativo, bem como a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares, além da participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do Projeto Político-Pedagógico e na definição da aplicação dos recursos recebidos pela escola. (OLIVEIRA et. al., 2010, p. 04)

Quanto aos recursos, Oliveira et. al. (2010) destaca a importância de que os mesmos advenham do Estado, garantindo o financiamento público da educação. Com ele, a autonomia financeira da instituição é preservada, garantindo que a equipe diretiva, em contato com a comunidade e com os órgãos deliberativos, possa tomar decisões mais adequadas quanto às suas necessidades. Ainda, permite a isonomia entre as instituições escolares, fazendo que escolas com realidades distintas possuam a mesma possibilidade de manutenção e garantindo o princípio de gratuidade da educação previsto na Constituição Federal.

Outra questão fundamental à gestão escolar, destacada por Oliveira et. al. (2010), é a busca por “um projeto de educação pública de qualidade social e democrática”, que se volte à atuação cidadã na comunidade. A discussão e a participação da comunidade na escola, incentivadas por uma educação crítica e integral que norteie as práticas pedagógicas, colabora com a busca pela transformação da sociedade. Com a formação de sujeitos comprometidos com a discussão democrática em comunidade, a concepção de qualidade da educação não se volta a “um viés econômico e comercial” (SANDER, 2005, p. 126), típico da gestão produtiva. Pelo contrário, crê que a qualidade da

educação deva favorecer a comunidade, e não a reprodução de padrões e modelos educativos que buscam beneficiar apenas o mercado.

Com a participação efetiva de pais, professores, funcionários e alunos, além do apoio de órgãos colegiados e de representantes da sociedade nas tomadas de decisão e no cotidiano escolar, a Gestão Democrática efetiva a voz da comunidade na instituição educativa, conscientizando e motivando ao trabalho coletivo em busca dos objetivos, dos anseios e das lutas pela superação de suas dificuldades. Com a implantação das ideias dos aparatos jurídicos discutidos neste artigo, no entanto, há motivos para se acreditar que os princípios da Gestão Democrática estarão sendo ameaçados, como busca-se discutir a seguir.

6. A Gestão Democrática da escola pública gaúcha: ameaças do Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor e do Projeto de Lei 44/2016

A Gestão Democrática das escolas estaduais gaúchas vem se construindo ao longo dos últimos anos, sendo que questões como a limitação da permanência do diretor no cargo, a obrigatoriedade da existência de votação direta e a concessão de responsabilidade conjunta na gestão à equipe diretiva só foram regularizados em 2012, com a Lei 13.990 que realizou modificações na Lei 10.576, de 1995. No entanto, com a adesão ao Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor e com a aprovação do PL 44/2016, a Gestão Democrática, ainda em construção em muitos quesitos nas escolas gaúchas, pode ser fortemente ameaçada, principalmente com relação aos seus princípios.

Um dos pontos mais importantes nessa discussão é que representa ameaças à educação pública e de qualidade buscada pela Gestão Democrática refere-se ao financiamento público da educação. Com o Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor, o estado repassa sua responsabilidade com a manutenção física e de materiais das escolas estaduais para pessoas físicas e jurídicas, o que denota sua intenção de desobrigar-se de investir nas escolas e de repassar parte dos recursos a elas. Com o PL 44/2016, as entidades qualificadas como organizações sociais ficarão responsáveis pela execução de atividades em áreas como a educação a partir do recebimento de recursos públicos, mas também poderão atuar em seu fomento. Assim, em ambas as propostas, o financiamento público da educação pode ser impactado e, com isso, a igualdade de possibilidades entre as instituições e a própria educação pública e gratuita, que é exigência da Gestão Democrática.

E por mais que o Estado se responsabilize em repassar às organizações sociais, caso haja a aprovação do PL 44/2016, recursos públicos para manutenção das escolas, outro princípio da Gestão Democrática passa a ser ameaçado: a autonomia da instituição. No modelo amplamente citado como de “gestão compartilhada” e que tem se expandido nas redes estaduais e municipais em nosso país, a equipe diretiva da instituição perde a autonomia financeira, já que a atuação sobre recursos orçamentários passa a ser tida como responsabilidade da organização social. Dessa forma, a decisão sobre as prioridades de investimento na instituição, discutida junto à comunidade escolar e aos órgãos deliberativos na gestão democrática, será delegada à entidade externa, não sendo mais uma atitude coletiva. A autonomia também é impactada com o Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor, pois as necessidades de investimento na instituição passam a ser analisadas por pessoas físicas e jurídicas, que influenciam as prioridades apontadas pela comunidade de acordo com seus interesses, o que também altera a participação almejada na gestão.

A participação pode ser influenciada pelas iniciativas analisadas tendo-se em vista que a atuação de órgãos deliberativos e da comunidade pode vir a ser desconsiderada mediante decisões das entidades financiadoras externas e das organizações sociais. Ainda, a presença constante e a atenção à comunidade não são mais prioridade, mas sim valores como o alcance de metas e bons resultados em avaliações que deem visibilidade às instituições e, com isso, aos patrocinadores e às organizações. Por mais que o Conselho Escolar seja citado em várias etapas do Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor, a condição de fragilidade das escolas estaduais e todas as necessidades que são visualizadas em seu cotidiano levam à sua concordância com as pessoas físicas e jurídicas que se dispõem a colaborar com a escola, que já está tão esquecida pelo Poder Público. Assim, a citação desse órgão colegiado pelo Programa não garante a Gestão Democrática.

Dessa maneira, sem a autonomia e com a participação ameaçada, o autocontrole se torna desnecessário, já que outras entidades serão responsáveis pelos recursos financeiros, com o PL 44/2016, tirando essa responsabilidade do âmbito de atuação da equipe diretiva. Com o Programa Melhor: Sociedade Melhor, também não há a preservação desse princípio, já que as empresas e pessoas físicas é que realizarão obras e doações, sendo responsabilidade da escola apenas a elaboração do plano de necessidades, que pode ou não ser acolhido por uma parceria público-privada.

Mas além dessas características da Gestão Democrática, uma das maiores ameaças dos documentos citados se refere à perda da singularidade das instituições de ensino e de suas comunidades. Os valores de mercado que passam a adentrar a escola com o Programa discutido, já citados anteriormente, passam a influenciar a dinâmica das escolas, como a propaganda, que dissemina ideias generalizantes e estimula o consumo entre crianças e jovens. Questões como a concorrência entre empresas também passam a ser cotidianas no ensino, fazendo com que ideias de mercado sejam incorporadas às concepções da comunidade escolar. O PL 44 também estimula esses valores, pois

busca resultados numéricos, como metas e resultados em avaliações de desempenho, como sinônimo de boa gestão das organizações sociais. Além disso, como não há exigência de que a entidade tenha envolvimento com o grupo (muito menos que seja originada nele), a diversidade da comunidade pode ser desconsiderada. Com uma parte importante da gestão de uma escola sendo realizada por uma entidade que não faz parte do cotidiano e não conhece a diversidade da instituição, muito menos seus anseios, preocupações e sonhos, as peculiaridades da comunidade são menosprezadas, ao contrário do que a Gestão Democrática tanto busca em sua construção.

Dessa maneira, todos os pontos citados, que se mostram como ameaças aos princípios da Gestão Democrática, denotam a intenção de inserir, nas instituições públicas, o quase-mercado, uma das principais facetas da Terceira Via. Com isso, há a inserção da gestão gerencial, típica do setor privado, dentro das escolas públicas, ratificando a lógica de que a gestão feita pelo Estado é ineficiente. Os valores de mercado são tidos como mais eficazes na gestão, baseando-se no alcance de metas e em avaliações de desempenho, como o PL 44/2016 deixa explícito, interligando essas questões ao sucesso da gestão escolar.

Considerações finais

Os dois projetos propostos no Rio Grande do Sul e analisados neste artigo buscam a regularização das parcerias público-privadas nas escolas gaúchas e denotam a influência das ideias de mercado que, incentivadas pelos discursos de crise do Estado, se estabelecem nas políticas públicas. Nesse processo, a terceirização, por sua vez, parece estar sendo um termo cada vez mais buscado, a exemplo da Lei da Terceirização Ampla, proposta ainda em 1998, mas que foi aprovada em 2017, demonstrando uma tendência em reposicionar políticas fortemente consideradas como neoliberais e de Terceira Via atualmente.

Como o discurso de ineficiência do serviço público encontra fácil aceitabilidade pela sociedade, tais propostas recebem acolhimento, no entanto, suas influências no campo educativo, principalmente na

Gestão Democrática das instituições, não podem ser ignoradas. Como este artigo buscou abordar, tanto o Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor, como o PL 44/2016, apresentam ameaças aos diferentes princípios defendidos por esse conceito de gestão, utilizando-se dos preceitos de propriedade pública não-estatal e de quase-mercado, refletindo as ideias da Terceira Via. Através deles, a autonomia, a participação e o próprio financiamento público da educação passam a ser prejudicados, afetando ainda, de forma brutal, a conservação da identidade e da diversidade das comunidades escolares. A gestão gerencial passa a ser, assim, vista como mais eficiente, em detrimento da Gestão Democrática.

Por mais que um dos projetos ainda não tenha sido posto em votação, discutir tais proposições é fundamental para que possam ser construídas reflexões e, assim problematizar-se as políticas públicas tantas vezes impostas à população. Por meio do debate e de análises aprofundadas, quem sabe propostas assim possam ser esclarecidas e, senão revertidas, ao menos diminuídas, restringindo seus ataques à escola pública e à sua Gestão Escolar Democrática.

ESTORMOVSKI, R. C. A expansão das parcerias público-privadas na educação: proposições na rede estadual do Rio Grande do Sul. Mosaico. São José do Rio Preto, v. 16, n. 1, p. 793-816, 2017.

THE EXPANSION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EDUCATION: PROPOSITIONS ON THE STATE NETWORK OF RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT: This article intends to discuss, from a content analysis, the public-private partnerships that have been expanding in public education networks in recent years. For this, two legal artifacts that seek the outsourcing of part of the

A EXPANSÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO: PROPOSIÇÕES NA REDE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

financing and management of state schools in Rio Grande do Sul proposed in the last years will be analyzed. In an interlacing with the theoretical conception of the Third Way, the consequences of this insertion in school institutions, especially in its management, will be discussed.

KEYWORDS: Public Educational Policies; Public-private relations; Third Way; Democratic School Management.

Referências bibliográficas

BRASIL. *PNE em movimento*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em 02 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal - Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. *Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 21 jul. 2017

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 22 jul. 2017.

CAMPOS, C. J. G. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista brasileira de enfermagem*, Brasília, v. 57, n.5, 2004, p.611-614. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71672004000500019&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 01 jul. 2017.

ESTORMOVSKI, R. C.

GROPPO, L. A.; MARTINS, M. F. Terceira Via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, mai./ago. 2008, p. 215-233. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19251>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

LÜCK, H. A Evolução da Gestão Educacional a partir de mudança paradigmática. *Gestão em Rede*, Brasília, n. 03, 1997, p. 13-18.

LÜCK, H. A dimensão participativa de gestão escolar. *Gestão em Rede*, Brasília, n. 9, 1998, p. 13-17.

OLIVEIRA, J. F. de; MORAES, K. N. de; DOURADO, L. F. *Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação*. Material didático utilizado no Programa Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na disciplina Políticas e Gestão na Educação. 2010, p.1 -13.

PERONI, V. M. V.. A autonomia docente em tempos de neoliberalismo e terceira via. In: VIOR, S.; MISURACA, M. R.; ROCHA, S. M. M. (orgs.). *Formación de docentes: ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* Buenos Aires: Jorge Budino Ediciones, 2009.

PERONI, V. M. V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via. *Currículo sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, maio/ago. 2013, p. 234-255. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>. Acesso em 29 jul. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 52.605, de 15 de outubro de 2015. Regulamenta a Lei nº 14.734, de 16 de setembro de 2015, que institui, no âmbito da Secretaria da Educação, o Programa Estadual Escola Melhor: Sociedade Melhor. Diário Oficial do Estado nº 198, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/escola_melhor_dec52605.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 14.734, de 15 de setembro de 2015. Institui o Programa Estadual Escola Melhor: Sociedade Melhor. Diário Oficial do Estado nº 177, de 16 de setembro de 2015. Disponível em:<

A EXPANSÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO: PROPOSIÇÕES
NA REDE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

http://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/escola_melhor_lei14734.pdf>.

Acesso em: 30 jul. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Portaria nº 316/2015. Define normas e procedimentos para o integral cumprimento do Decreto nº 52.605, de 15 de outubro de 2015, que regulamenta o Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor. Diário Oficial do Estado de 11 de dezembro de 2015. Disponível em:
<

http://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/escola_melhor_portaria316_2015.pdf >. Acesso em: 30 jul. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Projeto de Lei nº 44 /2016. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Disponível em <
<http://www.al.rs.gov.br/>>. Acesso em 05 ago. 2017.

SANDER, B. *Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação*. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

VEIGA, I. P. da. *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. Campinas: Papirus, 1998. p.11-35